

FUNDAÇÃO PEDRO LEOPOLDO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO

José Carlos Tadeu

**O DESAFIO DOS GESTORES NA SUPERAÇÃO DOS RISCOS INERENTES À
GESTÃO DA TERCEIRIZAÇÃO: Estudo de Caso em Uma Instituição Federal de
Ensino**

PEDRO LEOPOLDO

2014

José Carlos Tadeu

**O DESAFIO DOS GESTORES NA SUPERAÇÃO DOS RISCOS INERENTES À
GESTÃO DA TERCEIRIZAÇÃO: Estudo de Caso em Uma Instituição Federal de
Ensino**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração, da Fundação Pedro Leopoldo, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração.

Área de concentração: Gestão da Inovação e Competitividade

Linha de Pesquisa: Inovação e Organizações.

Orientadora: Profª. Dra. Eloísa Helena Rodrigues Guimarães.

PEDRO LEOPOLDO

2014

658.40388 TADEU, José Carlos
T121d O desafio dos gestores na superação dos riscos
inerentes à gestão da terceirização: estudo de caso
em uma instituição federal de ensino / José Carlos
Tadeu.
- Pedro Leopoldo : FPL, 2014.

103 p.

Dissertação Mestrado Profissional em Administração.
Fundação Cultural Dr. Pedro Leopoldo – FPL , Pedro
Leopoldo, 2014.

Orientador^a: Prof^a. Dr^a. Eloísa Helena Rodrigues
Guimarães

1. Terceirização. 2. Flexibilização.
 3. Gestores. 4. Riscos. 5. IFES.
- I .GUIMARÃES, Eloísa Helena Rodrigues. orient.
II. Título.

CDD: 658.40388

FOLHA DE APROVAÇÃO

Título da Dissertação: "O DESAFIO DOS GESTORES NA SUPERAÇÃO DOS RISCOS INERENTES À GESTÃO DA TERCEIRIZAÇÃO: Estudo de caso em uma instituição federal de ensino".

Nome do Aluno: JOSÉ CARLOS TADEU

Dissertação de mestrado, modalidade Profissionalizante, defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade Pedro Leopoldo, aprovada pela banca examinadora constituída pelos professores:

Eloisa Helena R. Guimarães
Profa. Dra. Eloisa Helena Rodrigues Guimarães – Orientadora

Maria Celeste Reis Lobo de Vasconcelos
Profa. Dra. Maria Celeste Reis Lobo de Vasconcelos

Aleixina Maria Lopes Andalécio
Profa. Dra. Aleixina Maria Lopes Andalécio

Pedro Leopoldo (MG), 28 de julho de 2014.

*Às minhas primeiras mestras,
D. Colinha (duas vezes), D. Juraci (saudade) e D. Ana (minha mãe),
de Capitão Andrade, onde um “caminho suave” se abriu.*

*Também às Professoras
Maria Nogueira, pelas viagens imaginárias pelo Brasil,
e Celeste Maria de Souza Andrade,
que, mesmo no leito, é sempre mestra, sábia e cordial.
São irmãs, ambas de Itanhomi.*

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, por inserir-me na sua criação e confiar-me parte da sua obra.

A minha orientadora, Prof^a. Eloísa, por sua serena coragem e gentil confiança.

A Prof^a. Celeste, pela imensurável competência no transmitir o saber e na amizade.

A Prof^a. Aleixina, pela capacidade de viabilizar o impossível.

Ao Prof. Giroletti, pela culta amizade que gostaria de sempre cultivar.

A todos os professores da FPL, especialmente a Prof^a. Vera Cançado, por tão valiosa colaboração num momento de obscuridade.

Um aceno de gratidão aos Professores Luis Aureliano e Mauro Calixta que tendo espalhado a semente precisaram partir antes da próxima colheita.

Aos funcionários da FPL, especialmente Jussara e Cláudia, anjos da guarda da Secretaria.

A meus pais e familiares, partícipes de todos os meus galardões e agruras. A Zilma, incondicionalmente comigo nas ocasiões de aperto e celebração.

A Carmelita, pela valiosa atenção; a Bete Bastos, Eliane Ferreira, Rosi, Renan, Alexandre, Mônica (defendendo junto aos anjos), Alba, Leocádio e a todos os bons parceiros que encontrei na FPL.

Ao Antonio, Edna, João Forte, Paula, Eliane Araújo, Terezinha, aos colegas e amigos que me socorreram nos apertos, fazendo-me persistir; a Fernanda, exemplo de competência terceirizada;

A Leda de Assis, exemplo de dedicação à causa pública; ao Rafael e Jackson pela inestimável colaboração.

Enfim, agradeço a todos cujos nomes se acham escritos na “tábua do meu coração”.

A todos, cordialmente, muito obrigado.

*Hoje eu descobri que a estrada é tortuosa
E que para poder nascer a rosa,
Primeiro devem nascer os espinhos.
Depois, volta o sol e mata a flor,
Pois, onde há a alegria existe a dor,
Por isso sigo alegre os meus caminhos.*

*Inézio Carlos Fernandes,
um tio que deixou Itanhomi e resolveu poetar no céu.*

RESUMO

O mundo do trabalho passa por mudanças revolucionárias desde a segunda metade do século XVIII. A revolução tecnológica e a adoção de novos modelos de produção tanto têm ocasionado crescimento econômico quanto têm ensejado a substituição de valores e referências comportamentais. O modelo fordista, embora rígido, prevaleceu com sucesso por cerca de meio século. Porém, diante da necessidade de reestruturação e redefinição das organizações, entrou em declínio, sendo suplantado pelo toyotismo, de características opostas. Emerge, pois, a flexibilização cuja manifestação principal é a terceirização, prática liberal adotada como panaceia pela iniciativa privada. A Administração Pública, não obstante seus princípios e peculiaridades, adota, por vezes, práticas próprias do setor privado vindo, assim, a incorporar essa ferramenta de gestão. Além disso, há que se considerar nesse cenário a distinção entre atividades-meio e atividades-fim. A percepção dessas dualidades e a combinação cruzada dos seus elementos permitem a constatação de quatro circunstâncias da terceirização: 1^a) atividades-meio na iniciativa privada, 2^a) atividades-meio na Administração Pública, 3^a) atividades-fim na iniciativa privada e 4^a) atividades-fim na Administração Pública. Esta constatação permitiu a elaboração de um estudo de caso voltado para os riscos do emprego da terceirização pela Administração Pública, em particular, pelo departamento de logística de uma instituição federal. A superação de tais riscos exige dos gestores conhecimentos, habilidades e atitudes com relação aos contratos, à vasta documentação exigida e aos próprios terceirizados. A metodologia consistiu em entrevistas e questionários aplicados a três gestores públicos. Pretendeu-se confirmar a percepção de tais riscos e as formas de enfrentamento pelos gestores, bem como outros fatos relacionados a essa prática de gestão percebidos na literatura e compilados no Referencial Teórico.

Palavras-chave: Flexibilização, Terceirização, Gestores, Riscos, IFES.

ABSTRACT

The world of work has undergone revolutionary changes since the second half of the XVIII century. The technical revolution and the adoption of new production models have caused both economic growth and the replacement of values and behavioral references. Fordism, although hard, was sovereign over half a century and is used even today. However, in face of the need for organizations restructuration and redefinition, it declined to be replaced by Toyotism with opposite characteristics. Thus flexibilization emerged, which main manifestation is outsourcing, liberal practice adopted as panacea by the private sector. Public Administration, despite its own principles and peculiarities, sometimes adopts the private sector practices thus incorporating this management tool. Furthermore, in this scenario must be considered the distinction between support activities and core activities. The perception of these dualities and their elements cross-combination allow the realization of the four outsourcing circumstances: 1st) support activities in the private sector, 2nd) support activities in the Public Administration, 3rd) core activities in the private sector, 4th) core activities in Public Administration. This realization allowed the preparation of a case study focused on the risks of using outsourcing in the Public Administration, particularly by a federal institution logistic department. Dealing with such risks requires the managers' knowledge, skills and attitudes concerning the contracts, the extensive documentation required and the outsourced themselves. The methodology consisted of interviews and questionnaires applied to three public managers. The purpose was to confirm the managers' perception of such risks and the ways used for dealing with them, as well as other factors related to this management practice cited in the literature and compiled in the Theoretical Reference.

Keywords: Flexibilization, Outsourcing, Managers, Risks, IFES.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Figura 1 – Terceirização: autores e ideias ,..... | 59 |
| Figura 2 - Atividades-meio, atividades-fim e a relação de parceria..... | 66 |
| Figura 3 - Delimitação entre público e privado | 67 |
| Figura 4 - Organograma do DLG | 71 |
| Figura 5 – Possibilidades de respostas ao questionário | 82 |
| Figura 6 - Situações confirmadas com duplo sim pelos respondentes | 84 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Quadro 1 - Tipos de flexibilização das relações de trabalho e seus significados | 23 |
| Quadro 2 - Terceirização com parceria e suas principais características | 31 |
| Quadro 3 - Terceirização tradicional e terceirização com parceira | 34 |
| Quadro 4 - Diferenças entre organizações públicas e privadas | 44 |
| Quadro 5 - Quatro circunstâncias da terceirização..... | 60 |
| Quadro 6 – Quantitativo humano-administrativo do DLG em 2010 e 2014..... | 69 |
| Quadro 7 - Estratégia de análise e de dados | 74 |
| Quadro 8 - Verificação metodológica do alcance dos objetivos..... | 87 |

LISTA DE ABREVIATURAS

| | |
|--------|----------------------------------------------------------|
| CLT | Consolidação das Leis Trabalhistas |
| CONSIF | Confederação Nacional do Sistema Financeiro |
| CTASP | Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público |
| DLG | Departamento de Logística |
| DSR | Descanso Semanal Remunerado |
| EPI | Equipamento de Proteção Individual |
| FGTS | Fundo de Garantia por Tempo de Serviço |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IFES | Instituição Federal de Ensino Superior |
| INSS | Instituto Nacional de Seguridade Social |
| IPC | Índice de Preço ao Consumidor |
| IRRF | Imposto de Renda Retido na Fonte |
| OIT | Organização Internacional do Trabalho |
| PL | Projeto de Lei |
| PRA | Pró-Reitoria de Assuntos Administrativos |
| RJU | Regime Jurídico Único |
| RH | Recursos Humanos |
| SISG | Sistema de Serviços Gerais |
| TST | Tribunal Superior do Trabalho |

SUMÁRIO

| | | |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1 | INTRODUÇÃO | 13 |
| 2 | REFERENCIAL TEÓRICO | 20 |
| 2.1 | O declínio do fordismo e a administração estratégica flexível | 20 |
| 2.2 | Terceirização | 24 |
| 2.3 | Tipos de terceirização | 30 |
| 2.3.1 | Condições para o desenvolvimento de parcerias | 32 |
| 2.3.2 | Atividades-fim e competências essenciais | 36 |
| 2.4 | Regulamentação jurídica da terceirização na Administração Pública .. | 38 |
| 2.5 | Administração Pública e terceirização: uma solução às vezes polêmica.. | 42 |
| 2.5.1 | Uma questão controversa | 44 |
| 2.6 | O papel dos gestores na terceirização | 46 |
| 2.6.1 | Precauções requeridas dos gestores de empresas que terceirizam serviços e mão de obra | 49 |
| 2.6.2 | Situações que oferecem riscos e que constituem desafios para os gestores..... | 51 |
| 2.7 | Marco Teórico | 57 |
| 3 | METODOLOGIA | 62 |
| 3.1 | Caracterização da pesquisa | 62 |
| 3.1.1 | Estudo de caso | 63 |
| 3.1.2 | Riscos éticos de um estudo de caso | 64 |
| 3.2 | Modelo de Pesquisa | 65 |
| 3.3 | A unidade de análise e observação | 68 |
| 3.3.1 | Estrutura organizacional da unidade de análise | 70 |
| 3.4 | Técnica e instrumentos de coleta de dados | 72 |
| 3.4.1 | Aplicação de entrevistas e questionários..... | 73 |
| 3.4.2 | Caracterização dos entrevistados..... | 74 |
| 3.5 | Estratégia de coleta e análise de dados | 74 |
| 4 | APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS | 76 |
| 4.1 | Análise dos resultados | 76 |
| 4.1.1 | Sobre a percepção de vantagens | 77 |
| 4.1.2 | Quanto aos relacionamentos | 78 |
| 4.1.3 | Quanto à tipologia | 78 |

| | | |
|----------|----------------------------------------------------------|------------|
| 4.1.4 | Quanto aos riscos e desafios | 79 |
| 4.1.5 | Quanto aos cuidados (para não incorrer nos riscos) | 80 |
| 4.1.6 | Sobre os questionários (Apêndice B) | 82 |
| 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 90 |
| | REFERÊNCIAS..... | 96 |
| | APÊNDICES | 101 |

1 INTRODUÇÃO

O mundo do trabalho tem passado por mudanças revolucionárias desde a segunda metade do século XVIII. Como reflexo dos grandes avanços científico-tecnológicos e dos modernos modos de produção, a vida humana também passa por profundas transformações em seu sistema de valores e crenças; há no mundo uma percepção de mudanças significativas, mudanças tão grandes que mal se pode compreender seu derradeiro impacto, pois a vida como é concebida está sendo alterada de modo fundamental (WOOD JR., 1992; RIFKIN, 1995; MAGALHÃES *et al.*, 2009).

A partir da década de 1970, o sistema fordista de produção que até então fora sólido e próspero começa a dar sinais de enfraquecimento, ameaçado por uma nova forma de produção e pela emergente onda de globalização. Esses fatores favoreceram a substituição da produção fordista em todo o mundo por novos conceitos e princípios. A liderança industrial dos Estados Unidos e da Europa Ocidental, há muito consolidada, passou a ser desafiada pelo Japão, e o toyotismo tornou-se referência mundial (WOOD JR., 1992; POCHMAN, 2007; ANTUNES, 2011).

Como reflexo das constantes mudanças no contexto do mundo globalizado, o cenário atual caracteriza-se por permanente transição em todas as vertentes capitalistas, apontando um rumo de flexibilidade, complexidade, fragmentação e redefinição. É nesse cenário que surge o regime de flexibilização ou acumulação flexível que, como assinala Antunes (2011), é marcado por um confronto direto com a rigidez do fordismo e se apoia na flexibilidade dos processos e mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo.

A terceirização destaca-se como um dos mais importantes aspectos dessa reconstrução. Esse fenômeno e as diversas abordagens que dizem respeito ao capitalismo globalizado revelam um traço comum: vive-se um momento de rupturas, de inflexão, de redefinição e aprofundamento das bases econômicas do capitalismo (BORGES; DRUCK, 1993; PAIXÃO, 2006).

O capitalismo globalizado e a acumulação flexível entraram em cena, segundo Costa (2012), na tentativa de caracterizar esse novo momento da trajetória das forças produtivas. Seu curso é marcado, sobretudo, pela elevada exclusão, pela desigualdade, pela instabilidade e pela precariedade dos regimes de emprego.

O novo modelo que flexibilizou a economia e as formas de trabalho, também contribui para a flexibilização das referências humanas e, portanto, dos valores e comportamentos sociais, constituindo uma linha de pensamento que, sociologicamente, é referida por Bauman (2001) como fluidez da modernidade.

A flexibilidade é uma das características fundamentais das organizações atuais, tendo em vista a necessidade crescente de adaptação às novas demandas. A terceirização se insere no esforço de dotar as empresas de flexibilidade, em razão de um mercado dinâmico, a exigir montagens e desmontagens incessantes de seus arranjos organizacionais (MAGALHÃES; MAGALHÃES; BRASIL, 2008).

A Organização Internacional do Trabalho (OIT), composta por governos e representantes dos empresários e dos trabalhadores, já há alguns anos tem debatido o assunto terceirização, mostrando preocupação com possíveis perdas de direitos dos trabalhadores. Nesse sentido, afirma Valente (2009) que a OIT tem se empenhado nos últimos anos na campanha pelo “Emprego e Trabalho Decente” por entender que campanhas dessa natureza se tornam mais necessárias em tempos de crise econômica, já que nesses momentos paira a ameaça de que os trabalhadores paguem a conta da crise.

A terceirização atinge milhões de trabalhadores em todo o mundo. Dados fornecidos por Child (2012) dão noção desse fenômeno no cenário mundial. Segundo este autor, fez-se uma estimativa de que, até 2005, cerca de 588.000 empregos norte-americanos seriam transferidos para o exterior, para países de mão de obra mais barata como a Índia, a China, o México e as Filipinas, entre outros. Prevê-se, no entanto, que por volta de 2015, este número chegue a 3,3 milhões. Estimou-se, ainda, que 275.000 empregos do Reino Unido mudariam para o exterior entre 2004 e 2010.

Ainda, segundo Child (2012), conjecturou-se que os gastos norte-americanos com serviços de tecnologia de informação (TI) passariam de 16 bilhões de dólares em 2004 para 46 bilhões de dólares em 2007. Cabe ressaltar que TI é um facilitador de repasse de atividades, contribuindo, assim, para a disseminação do processo de terceirização. Apenas para ilustrar sua importância no tocante à terceirização,

Friedman (2005) relata que, graças a essa tecnologia e à diferença de 12 horas no fuso horário entre EUA e Índia, esse recurso tem sido de altíssimo proveito na área médica, mediante transcrições médicas terceirizadas para médicos e hospitais dos EUA. Enquanto os médicos americanos dormem, indianos, de seus computadores domésticos, fazem *download*¹ da fala do médico que fora antes digitalizada, transcrevem e remetem de volta por satélite, sob forma de arquivo de texto que pode ser inserido no sistema informatizado do hospital e incluído no prontuário. Dessa forma, o médico pode acessá-lo simplesmente abrindo um arquivo na manhã seguinte.

Esses dados indicam, segundo Pastore (2013b) que a terceirização é realizada em enorme escala global. Nos EUA, por exemplo, onde este processo está mais adiantado, a terceirização alcança 60% da produção.

No Brasil, embora os trabalhadores de serviços terceirizados estejam em quase todos os setores produtivos, nem o Ministério do Trabalho nem o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sabem precisar quantos são. Seja pela alta rotatividade, que é uma das características dessa modalidade, ou pela falta de regulamentação e fiscalização, apenas estimativas dos segmentos interessados medem o tamanho dessa categoria. Estima-se, no entanto, que chegue a 11 milhões o número de trabalhadores terceirizados espalhados pelo País, ou seja, 22% dos 50 milhões de empregados formais que atuam no território brasileiro. E, com a segmentação cada vez maior de tarefas específicas, esses números devem continuar aumentando (PASTORE, 2013a).

Por se tratar de uma modalidade economicamente expressiva, com reflexos sociais importantes e, devido às suas variadas implicações, a terceirização tem despertado atenção de estudiosos de várias áreas. Este tema tem ocupado lugar de destaque nos meios empresarial, acadêmico, jurídico e sindical, ao mesmo tempo em que vem se fixando como uma eficiente prática de flexibilidade organizacional na busca da especialização e racionalização de recursos. Dessa forma, diversos segmentos, por motivos e interesses variados, se sentem atraídos ao debate sobre esse tema que se mostra tão atual (COSTA, 1994).

¹ Download: termo utilizado, em tecnologia, para referenciar a obtenção de dados de um dispositivo através de um canal de comunicação.

Destaca-se a relevância do assunto entre os legisladores, uma vez que o tema tem motivado intensas discussões no parlamento brasileiro, com vistas à sua regulamentação. Ademais, a terceirização torna-se pauta importante também para o meio jornalístico, dada a dimensão econômica e social da questão, como se faz perceber:

... Há quase uma década em tramitação na Câmara dos Deputados, falta consenso para fazer avançar o Projeto de Lei (PL) 4.330/04. A matéria seria apreciada [...] pela Comissão de Constituição e Justiça, mas nem entrou na pauta nem tem nova data agendada.

[...]

A prática só tem como parâmetro legal no País a Súmula n. 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST), insuficiente para definir com clareza os direitos e deveres das partes: contratante, contratada e mão de obra envolvida. (TERCEIRIZAÇÃO, A QUESTÃO DA. ESTADO DE MINAS, 17 AGO. 2013).

A respeito do PL 4.330/04 e da Súmula 331 mencionados nesta matéria, a cartilha da Central Única dos Trabalhadores – CUT (2009) intitulada “Campanha de Combate à Terceirização: Precarização Não – Subsídios para o debate e ação sindical” enfatiza que o Projeto de Lei nº 4.330/2004 isenta os empregadores de qualquer responsabilidade com os direitos dos trabalhadores. Esse PL derruba uma das poucas e insuficientes proteções impostas à terceirização que é o Enunciado nº 331 do TST, sem colocar qualquer outra proteção no lugar. Além disso, ele admite a possibilidade de quarteirização, impõe barreiras a qualquer possibilidade de vínculo empregatício com a tomadora de serviços, anistia empresas de qualquer responsabilidade por terceirizações irregulares anteriores à lei e propõe regulamentar as terceirizações no setor público, sendo que a terceirização nesta área deveria ser objeto de regulamentação específica.

O estudo sobre a terceirização faz perceber discrepâncias na sua abordagem. Para Giosa (1993), por exemplo, essa prática significa inovação, modernidade e vantagens econômicas; para outros, como Marcelino (2004) e Souto Maior (2005), representa desvantagem, precarização, inconstitucionalidade, riscos e desafios. Portanto, somente por meio de um estudo mais apurado seria possível a verificação das peculiaridades desse assunto tão atual, quer por organizações, sindicatos, juristas, mídia e - por que não? - pelas academias.

Logo, considerando estudos já realizados e a necessidade de aprofundamento sobre alguns aspectos referentes ao uso da terceirização pela administração pública, propõe-se um estudo que tem como palco o Departamento de Logística (DLG) de uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) localizada no Estado de Minas Gerais. Por razões éticas e impedimentos burocráticos, os verdadeiros nomes do departamento e da instituição não serão explicitados.

É importante salientar que, por estar voltada para um departamento de uma IFES, esta pesquisa se insere no contexto da terceirização na administração pública, devendo esta particularidade ser ressaltada.

Problema de pesquisa:

O avanço relativamente modesto nas práticas de gestão de terceirizados, bem como a generalização e superficialidade dos estudos relacionados a esse assunto apontam para a necessidade de uma discussão mais intensa sobre alguns tópicos ligados a esse tema, principalmente no tocante aos riscos da sua aplicação na administração pública. Dessa forma, procurando contribuir para o preenchimento dessa lacuna, este trabalho de pesquisa visa buscar resposta para a seguinte pergunta:

Pergunta de pesquisa:

De que forma os gestores dos órgãos públicos enfrentam os riscos inerentes à terceirização?

Objetivo geral:

A partir do problema levantado e da pergunta proposta, tem-se por objetivo geral investigar como os gestores do Departamento de Logística de uma Instituição Federal de Ensino Superior, que celebra contratos e pratica a terceirização, enfrentam e superam os riscos inerentes a essa gestão.

Ressalta-se, uma vez mais, que a pesquisa será realizada no âmbito do DLG, um importante departamento de uma IFES, que emprega intensamente a terceirização.

Objetivos específicos:

- a) Identificar o tipo de terceirização praticado;
- b) caracterizar os relacionamentos interorganizacionais e interpessoais mantidos no processo de terceirização;
- c) verificar se as vantagens alegadas para a adoção da terceirização são alcançadas nos contratos celebrados;
- d) identificar os principais riscos e desafios enfrentados pelos gestores na elaboração dos contratos, em relação à documentação que comprova legalidade nos atos das contratadas e na relação com os terceiros;
- e) identificar os cuidados e as formas de superação encontradas pelos gestores para vencer os desafios inerentes à gestão de terceirização.

Justificativa:

Considera-se relevante o tema desta dissertação, haja vista o crescente emprego da terceirização pelas organizações tanto privadas quanto públicas, bem como o interesse acadêmico comprovado pela diversidade de publicações alusivas ao assunto, das quais as de Cançado *et al.* (2002), Sarsur *et al.* (2002), Fernandes (2004), Sarratt, Silveira e Moraes (2008) e Amorim (2009) são alguns exemplos.

Além disso, devido às importantes consequências na vida profissional de trabalhadores terceirizados e não-terceirizados, o assunto é de constante abordagem por juristas, sindicalistas e outros segmentos.

E, ainda, numa perspectiva pessoal – e provável interesse institucional – considera-se relevante o estudo deste tema para o melhor entendimento das cooperações interorganizacionais, das diversidades culturais e do proveito das competências num ambiente de trabalhadores de múltiplos vínculos contratuais; pretende-se, sobretudo, numa perspectivas dos gestores, identificar as dificuldades, a percepção de riscos e a superação dos desafios próprios da gestão de terceirização.

Este trabalho estrutura-se em cinco capítulos, sendo o primeiro esta introdução, que mostra preliminarmente um esboço do conteúdo geral abordado, fechando com a

apresentação do tema, o problema e a pergunta da pesquisa, os objetivos almejados e as justificativas sobre a relevância do tema escolhido. O segundo capítulo apresenta o referencial teórico, onde se discute a história, a definição e os tipos relacionados à questão principal referente ao desafio dos gestores de evitar, enfrentar e/ou superar os riscos dos contratos de terceirização na administração pública. No terceiro capítulo apresenta-se a metodologia, onde são abordados a caracterização e o modelo da pesquisa, unidades de análise e de observação, a coleta de dados para o alcance dos objetivos propostos. O quarto capítulo trata da apresentação e da análise dos resultados obtidos. Finaliza-se, no quinto capítulo, com as considerações finais e apresentação de sugestões para estudos futuros.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

As últimas décadas do século XX marcaram o início de uma nova era conhecida como sociedade pós-industrial. Nessa época o mundo passou a enfrentar problemas complexos e grande instabilidade. Os modelos de gestão tidos até então como modernos e eficazes, tornaram-se incapazes de responder eficazmente às demandas surgidas com a globalização. Esses modelos tampouco foram eficazes quanto às mudanças no capitalismo, nos sistemas de governo da maioria dos países e nem mesmo quanto ao acatamento e respeito à diversidade cultural manifesta na sociedade, entre outras características que marcaram essa época (FERREIRA *et al.*, 2006).

2.1 O declínio do fordismo e a administração estratégica flexível

O modelo fordista de produção começou a dar sinais de esgotamento na década de 1960, a partir, basicamente, da necessidade de alteração do modelo de organização produtiva. Da década de 1970 em diante, a incontestável liderança industrial baseada neste modelo passou a ser desafiada pelo toyotismo, modelo introduzido com sucesso pela Toyota, fábrica japonesa, também do setor automobilístico. Este fato está intimamente ligado ao declínio da forma de organização de trabalho prevalente nas empresas ocidentais (WOOD JR., 1992).

Quando o modelo de produção fordista começa a perder forças, tem início o processo de flexibilização das relações de trabalho. Começa, então, um período de reformulação do modo de produção, constituindo o que se pode denominar de regime de acumulação flexível. Nesse novo cenário, novas gestões do modo produtivo são experimentadas a fim de atender às demandas do capitalismo contemporâneo, marcado pela globalização e pela competitividade (MAGALHÃES *et al.*, 2009).

A reestruturação econômica ocorrida na década de 1980 provocou fortes mudanças sociais, políticas e culturais, atingindo intensamente a estrutura das organizações, exigindo reformulação dos processos de gestão. Como reflexo da passagem da sociedade industrial para a sociedade do conhecimento, as empresas procuraram se

remodelar, experimentando novos modelos de gestão. A necessidade imediata de renovar produtos e serviços levaram à experimentação da formação de parcerias, com compartilhamento de investimentos e riscos. Diversas circunstâncias da globalização ocasionaram a formação de alianças e redes de cooperação (CANÇADO *et al.*, 2002).

Pode-se dizer que essa reestruturação organizacional é a reorganização da empresa como um todo em busca da qualidade, flexibilidade e competitividade, com base nas novas tecnologias. Reestruturar implica revisar métodos e processos de trabalho para fazer mais e melhor com menos recursos (NOGUEIRA, 2007).

Verificou-se nas empresas, de maneira geral, a substituição do taylorismo-fordismo, modelo caracterizado pela verticalidade, burocracia e rigidez estrutural e hierárquica, por uma gestão mais flexível, horizontal e compartilhada. São criados novos modelos de estruturas, baseados em parceria e cooperação, por meio dos quais as empresas ditas centrais firmam pactos com outras, as terceirizadas, transferindo para essas a tarefa de executar alguns serviços, ou contratando produtos já prontos de empresas fornecedoras. Com a adoção da terceirização, intensifica-se, portanto, a contratação de empresas prestadoras de serviço, o que possibilita às empresas contratantes, maior dedicação às suas atividades essenciais (CANÇADO *et al.*, 2002).

Com a flexibilização, desponta a terceirização, estratégia que surgiu como reflexo da necessidade de adaptação do mercado às mudanças advindas da globalização.

Ramos (2001) se refere a este fenômeno da seguinte forma:

Globalização pode ser entendida como um fenômeno que assola o mundo contemporâneo, com facetas econômicas, sociais e políticas. Trata-se de um processo movido pela força do capital econômico e que tem como causa palpável o avanço tecnológico, provocando reflexos na organização dos Estados (processo de desestatização e desregulamentação) e alterando as relações de trabalho (aumento do desemprego e criação de técnicas de flexibilização das relações trabalhistas, como a terceirização) (RAMOS, 2001, p. 35).

O regime de acumulação flexível pretende superar a hierarquia verticalizada e pouco flexível do modelo fordista. A flexibilização tornou-se a nova característica das organizações, em virtude da grande necessidade de adaptação às condições de mercado, a fim de que as estruturas organizacionais pudessem subsistir. A

terceirização faz parte desse conjunto de esforços de dotar as empresas de flexibilidade e de adaptabilidade a um mercado dinâmico, demandante de novas características organizacionais (MAGALHÃES *et al.*, 2009).

O processo de terceirização é uma consequência da reestruturação empreendida pelo universo empresarial que procura implantar a administração estratégica flexível. Flexibilização normalmente remete a terceirização. Isto é compreensível porque dentro do extenso elenco de medidas flexíveis, a terceirização é, provavelmente, a que mais se destaca (GIOSA, 1993).

Enquanto o novo paradigma se impõe com base nos parâmetros da reestruturação e da flexibilidade e se inspira no modelo toyotista, o sistema de participação e grupos semi-autônomos desaparece do discurso administrativo (NOGUEIRA, 2007).

Segundo Nogueira (2007) a palavra de ordem é ser flexível, ágil e rápido a fim de combinar trabalho individual e novas tecnologias com o sistema mercado-concorrência-consumidor. A dinâmica do mercado global é impulsionada pela competição cada vez mais acirrada entre as empresas, o que tem determinado uma profunda reestruturação dos níveis organizacionais e um novo modo de organização do trabalho.

A busca da flexibilidade fornece os elementos para a reestruturação dos processos administrativos e organizacionais no contexto da introdução de novas tecnologias, ou seja, o que permite a adoção do padrão flexível nas empresas é a combinação entre reestruturação e tecnologia da informação nos processos e fluxos de trabalho. Tal combinação de fatores tem provocado uma profunda transformação no conjunto das organizações e da sociedade (NOGUEIRA, 2007).

O Quadro 1, adaptado de Cavalcanti (2006), relaciona os principais tipos de flexibilização das relações de trabalho. Pode-se perceber neste quadro várias modalidades de flexibilização como horas extras, estágio, contratos autônomos (*freelancer*) com as quais se tem certa familiaridade. Ressalta-se, porém, que a terceirização, foco deste trabalho, se aloja neste vasto rol de estratégias e é um dos instrumentos de gestão mais empregados dentre todas as modalidades do regime de acumulação flexível.

Quadro 1 - Tipos de flexibilização das relações de trabalho e seus significados

| | |
|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Trabalho a Domicílio | Refere-se a toda atividade realizada de forma remunerada no ambiente de domiciliar. Caracteriza-se por ter uma subordinação técnica e/ou econômica, tendo em vista que o trabalho a domicílio se encontra em uma situação de dependência em relação a um ou mais contratantes, não se relacionando, portanto, com o mercado de bens finais. |
| Teletrabalho | Diz respeito ao trabalho exercido por funcionários que “vão para o trabalho” sem sair de casa, usando como ferramental os recursos tecnológicos disponíveis: PC, celular, Pager etc. |
| Trabalho Temporário | Tipo de contrato de trabalho firmado entre organização e trabalhador, com prazo acertado de início e fim da atividade. Os benefícios para o trabalhador, caso haja, são pré-definidos no contrato. |
| Trabalho de Tempo Compartilhado | A empresa disponibiliza o trabalhador para outra, por determinado período, podendo variar de semanas a meses. A remuneração fica a cargo da empresa que o contratou temporariamente. No final do contrato, o funcionário retorna à empresa de origem. |
| Horas Extras | Tem definições diversas, dependendo de setores, países etc. No Brasil, entende-se pelas horas trabalhadas além do estabelecido no contrato de trabalho. Pela legislação, essas horas devem ser pagas em dinheiro, com um acréscimo de 50%, e devem ser limitadas. |
| Banco de Horas | O trabalhador permanece na organização, em períodos de maior demanda, além da jornada normal, mas não é remunerado por horas extras trabalhadas. Dá-se compensação, com desconto das horas excedidas, quando a empresa tem um volume menor de produção. |
| Part-time | As definições são muitas. Mas significa, genericamente, trabalhar menos tempo do que o exigido em turno integral. |
| Trabalho por Turno | Situação em que o trabalhador, tendo tido um dia normal de trabalho no seu emprego, é recolocado por outro trabalhador no mesmo trabalho, dentro de um período de 24 horas. |
| Horário Flexível | O trabalhador opta livremente por seus horários de chegada e de saída, devendo, para tanto, cumprir as tarefas determinadas e perfazer o número de horas cujo total, num certo período, é estabelecido em contrato. |
| Contrato por Horas Anuais | O número de horas trabalhadas é definido por um período de tempo, neste caso, por um ano. Essas horas podem ser revistas no decorrer do período estabelecido. |
| Terceirização | Contratação de uma empresa por outra para a realização de trabalhos de logística ou outros que não caracterizam a atividade fim da empresa contratante. |
| Quarteirização | Processo gerencial no qual a gestão de rede de contratação é atribuída pela empresa a outra, a terceirizada, que passa a exercer a função de gerenciamento dos serviços que serão por ela administrados. |
| Estágio | Forma de integração entre estudante, escola e comunidade, servindo como forma de aquisição de experiência e aprendizagem. |
| Multifuncionalidade | Trabalhar em mais de uma máquina com similaridade nas características. |
| Polivalência | Significa que um mesmo trabalhador seja capaz de ocupar vários postos de trabalho, em função das necessidades de distribuição interna de pessoal. |
| Rede de Empresas | Organização dinâmica e flexível, facilmente adaptável a contextos culturais e institucionais diversos, estando associados aos sistemas de produção flexível. |
| Continental Shifts | Quando o trabalho é realizado em determinados padrões de dias pré-estabelecidos, como, por exemplo, quatro dias de trabalho e um de folga, ou três dias de trabalho e dois de folga etc. |
| Twilight Shifts | Trabalho realizado entre 17h e 30min. e 22h e 30min., permitindo conciliar interesses pessoais. |
| Trabalho Condensado | Quando as demandas do trabalho são mais comprimidas, em número menor de dias por semana – exemplo: 10horas/dia por quatro dias, no lugar de 8horas/dia por cinco dias |
| Hours To Suit | Quando as demandas do trabalho são conciliadas com a preferência de tempo dos empregados, mais livremente. |
| Contratados Autônomos | Prestadores de serviços contratados como autônomos, <i>free-lancers</i> , consultores, mantendo uma relação individualizada com a empresa. Podem variar desde apoio administrativo até especialistas utilizados para aumentar a performance organizacional, não sendo substitutos para expertises regulares, pois atuam mais pontualmente |

Fonte: adaptado de Cavalcanti (2006).

2.2 Terceirização

Terceirização é um processo de gestão pelo qual se repassam algumas atividades para terceiros, com os quais se estabelece uma relação de parceria, ficando a empresa contratante concentrada apenas em tarefas essencialmente ligadas ao negócio em que atua. A empresa contratante adota essa alternativa para voltar seus esforços gerenciais para o seu *core business*² elevando a qualidade e a produtividade, ao mesmo tempo em que reduz custos e aumenta a competitividade (GIOSA, 1993; SILVA, 2007).

A terceirização caracteriza-se como uma técnica moderna de administração que se baseia num processo de gestão, levando a mudanças estruturais da empresa, ou seja, mudanças culturais, de procedimentos, de sistemas e controles, com o objetivo único de atingir melhores resultados, concentrando todos os esforços e energia para a atividade principal da empresa (GIOSA, 1993, p.11).

O termo terceirização, como salientam Viana, Delgado e Amorim (2011), descreve um fenômeno específico, por meio do qual uma empresa utiliza trabalhadores de outra, como se trouxesse outra empresa para as suas dependências. É um processo bidirecional, já que a empresa contratante movimenta-se também em direção contrária quando descarta etapas de sua produção, dando a impressão de adentrar os domínios da outra.

Quanto à sua origem, há versões variadas. Russo (2010), por exemplo, afirma que a mais remota origem de terceirização encontrada na literatura estabelece que essa prática surgiu no século XII, na Europa. Pode-se considerá-la, segundo esse autor, uma derivação das tentativas de reduzir o controle dos artesãos nas cidades medievais, ao usar a abundante mão de obra feminina e infantil disponível entre os camponeses.

Por sua vez, Viana, Delgado e Amorim (2011) relatam fatos ocorridos na Europa pré-industrial, referentes a empreendedores que não eram ainda industriais, mas que também não desejavam ser somente comerciantes. Por esse motivo tais comerciantes passaram a delegar atividades do ramo têxtil a algumas famílias, a fim de vender mais tarde o produto acabado. Acredita-se que esse repasse de tarefas possa caracterizar o que teria sido o início da terceirização.

² Core business refere-se ao conjunto das atividades principais da empresa que, a rigor, não deveriam se sujeitar à terceirização.

Motivação mais recente, no entanto, é alegada por Giosa (1993) para quem a terceirização originou-se nos Estados Unidos, logo após o início da Segunda Grande Guerra. As indústrias bélicas tinham como desafio concentrar-se no desenvolvimento da produção de armamentos a serem usados contra as forças do Eixo e passaram, então, a delegar algumas atividades de suporte a empresas portadoras de serviços, mediante contratação.

Quanto à dedicação à atividade principal, Ries (1996) alerta que é o nível de foco e a participação de mercado que proporcionam poder a uma organização. Amorim (2009) complementa afirmando que o foco evidencia a importância da terceirização enquanto prática que permite maior concentração nas competências essenciais pela organização contratante e possibilita a obtenção da máxima especialização produtiva, capaz de proporcionar melhor qualidade de produtos ou serviços, além de assegurar menor custo para a sua obtenção.

A despeito da importância da focalização, Amorim (2009) afirma que a terceirização avançou sobre atividades que, em princípio, eram consideradas nucleares. Muitas dessas atividades passaram, aos poucos, a atividades secundárias, revelando uma movimentação imprecisa entre os conceitos gerenciais de atividade-meio e atividade-fim provocando desvirtuação do sentido original da definição de terceirização.

Ressalta-se que os termos terceirizar e terceirização são relativamente novos no vocabulário das empresas brasileiras. Tais expressões foram criadas, como é fácil deduzir, a partir da noção de terceiro; e terceiro é como se designa, basicamente, todo aquele que é estranho a uma relação ou ordenação jurídica (OLIVEIRA, 1994).

O tema terceirização procura enfatizar, prioritariamente, a natureza do relacionamento que se estabelece entre a empresa que contrata os serviços de terceiros e esses mesmos terceiros. Ou seja, está-se afirmado que a empresa contratante não tem, com “terceiros”, obrigações que teria, caso se tratasse de seus empregados; e que, não sendo tipicamente empregados da empresa, os terceiros tampouco têm para com a empresa que os contrata os mesmos deveres que os empregados desta. Questionam-se ainda as obrigações de ambas as partes. Parece

claro que, da parte da empresa em relação a seus empregados, refere-se às obrigações trabalhistas e mesmo morais; e, da parte dos empregados em relação à empresa, diz respeito a trabalho dedicado e comprometimento ético (OLIVEIRA, 1994).

Embora também empregue o termo terceirização em razão de sua ampla disseminação no território brasileiro, Oliveira (1994) afirma que *outsourcing* é a expressão mais adequada para designar a compra de produtos e serviços externos, em vez de produzi-los internamente. O autor justifica essa preferência demonstrando a força etimológica do termo: *source* (fonte, lugar de origem, causa primeira, em inglês) que é uma palavra que vem do verbo latino *surgere* (surgir, nascer, aparecer); portanto, no vocabulário empresarial, *outsourcing* dá bem a ideia de alguma coisa originária de fora da empresa, não de dentro dela.

No Brasil, a terceirização na iniciativa privada assumiu notoriedade a partir dos anos 1980. Mas desde a década de 1950, quando teve início o processo de industrialização em nosso país, uma parcela da produção da indústria automobilística já era subcontratada. Nessa época já se formava ao redor das montadoras multinacionais que chegavam ao país um complexo industrial integrado por uma rede de empresas fornecedoras de autopeças. Contudo, tanto produtores de autopeças como montadoras, possuíam estrutura industrial ainda verticalizada (AMORIM, 2009).

Diferentemente do que vem ocorrendo nos países desenvolvidos, Pochman (2007) afirma que, no Brasil, a terceirização possui suas particularidades. Ela está, em grande parte, relacionada à paralisação da economia nacional, aos baixos investimentos, ao reduzido uso das novas tecnologias, à tímida abertura comercial e financeira e à desregulamentação da competição intercapitalista. Por isso, vem se revelando um processo de reestruturação produtiva defensiva, mais caracterizada pela redução de custos e pelo uso de estratégias empresariais de sobrevivência.

Os fatores que impulsionam a terceirização são a produtividade, a competitividade e a qualidade, que levam as empresas a buscar maior especialização, focalização do negócio e competência. Nogueira (2007) afirma que para atender com agilidade as pressões externas, preservando uma lucratividade satisfatória, as empresas fazem a reestruturação por meio dos processos de terceirização.

De acordo com Cavalcante e Jorge Neto (2011), a terceirização possui alguns aspectos positivos como a modernização da administração empresarial baseada na redução de custos, no aumento da produtividade e na a criação de novos métodos de gerenciamento da atividade produtiva.

Contudo, como afirma Silva (1997), embora custo seja um fator importante, não pode ser o único ou o principal fator determinante da terceirização, pois seu emprego pressupõe antes de mais nada ganho de qualidade ou, no mínimo, manutenção da qualidade aliada a ganho nos custos.

Alguns fatores são relatados como as principais vantagens para a adoção da terceirização, dentre os quais deve-se citar a redução de custos, desde que aliada, ao mesmo tempo, à elevação da produtividade, da qualidade e da competitividade (SILVA, 1997; NOGUEIRA, 2007).

Segundo Child (2012), a terceirização tornou-se praticamente indispensável às organizações, uma vez que proporciona, ao menos em princípio, os seguintes benefícios gerenciais:

- a) permite que as empresas se concentrem no que fazem melhor;
- b) permite, ao mesmo tempo, que as empresas selecionem e utilizem os melhores especialistas disponíveis no mercado para realizar outras atividades;
- c) oferece significativas economias de custo, em geral imediatas, que podem resultar da oferta de mão-de-obra mais barata e/ou economia dos custos administrativos internos e despesas gerais das instalações da empresa. A terceirização também permite que uma estrutura de custos fixa seja transformada em uma estrutura variável;
- d) livra a empresa de gargalos e outros transtornos operacionais;
- e) evita situações problemáticas nas relações trabalhistas e deficiências administrativas;
- f) com a transferência de atividades antes realizadas internamente, a terceirização ajuda na eliminação da burocracia, na redução do quadro de pessoal, na eliminação dos níveis hierárquicos e no tamanho da empresa;
- g) a terceirização, ou mais precisamente, a “ameaça de terceirização” pode fortalecer o controle administrativo em uma organização.

Por outro lado, a terceirização também possui alguns pontos negativos, dentre os quais merece citação a redução dos direitos globais dos trabalhadores tais como a promoção, salários, fixação na empresa e vantagens decorrentes de convenções e acordos coletivos (CAVALCANTE; JORGE NETO, 2011).

Atento também às desvantagens, Child (2012) relata que problemas organizacionais têm surgido com frequência na terceirização, como por exemplo:

- a) a terceirização de atividades inadequadas pode provocar a perda de habilidades e competências essenciais;
- b) há risco de trabalhar com fornecedores pouco ou mesmo não confiáveis;
- c) um contrato de terceirização mal elaborado pode apresentar grandes perigos;
- d) é comum observar-se certo abatimento moral por parte dos empregados efetivos da contratante;
- e) ocorrem problemas de comunicação, em virtude da coexistência de gestores de ambas as empresas;
- f) a contratante sujeita-se à perda de controle sobre a atividade terceirizada, em virtude de maior atenção às atividades essenciais;
- g) é possível a necessidade de exercer pressão excessiva sobre os terceirizados para atingir, manter e superar a qualidade demandada;
- h) eventualmente a empresa contratada necessita utilizar a dependência da organização, dividindo espaço com a contratante, reduzindo as condições de mobilidade e independência gerencial.

Nas economias contemporâneas, segundo Costa (1994), a terceirização vem se associar aos novos modelos e técnicas de gestão participativa que primam pela focalização nas atividades estratégicas da empresa e pela sua reestruturação organizacional, na busca de redução de custos, eficiência produtiva e flexibilidade gerencial. São estes, portanto, os objetivos da terceirização.

Para que possam ser atingidos os resultados almejados com a terceirização, é necessário que as organizações analisem a viabilidade e aplicabilidade dessa estratégia, e que tenham profissionais preparados e conhecedores em profundidade dos seus conceitos e aplicações e dos fatores que a circundam. E, como forma de reduzir os riscos e buscar efetividade do processo de terceirização, a gestão de

contratos de serviços terceirizados surge como prática necessária de gestão (FERNANDES; CARVALHO NETO, 2005).

Fernandes (2004) alega, no entanto, que o avanço das práticas de gestão adequadas aos múltiplos vínculos de trabalho, dentre eles a terceirização, parece incoerente à lógica de redução de custos em evidência nos processos de contratação dos não empregados, o que é reforçado pela aparente transformação dos terceirizados em mercadorias.

Nesse tocante, Paixão (2006) manifesta concordância com Fernandes (2004) ao afirmar que, originalmente, a terceirização era uma prática que não envolvia o desprendimento do trabalhador da relação com o tomador de serviços, pois nesse tipo de terceirização clássica, o serviço assume a forma de produto. Porém, numa nova modalidade de terceirização, muda-se o objeto da contratação, que passa a ser a força de trabalho dos indivíduos, ou seja, a mão-de-obra.

Friedman (2005) aponta dez fatores que foram fundamentais para o processo que denominou de “achatamento global” e destaca a terceirização como uma das forças que contribuíram para a aproximação entre os países, a superação das fronteiras nacionais e a desverticalização das empresas. A terceirização é, assim, uma das forças que contribuíram para a reformulação estrutural da economia mundial, afirmação de Friedman (2005) que o coloca na mesma linha de pensamento de Nogueira (2007).

Segundo Friedman (2005), uma empresa terceiriza uma determinada função, até então realizada por seus próprios funcionários, como pesquisa, *call centers* ou cobrança, por exemplo, quando contrata outra empresa para realizar em seu lugar exatamente a mesma função, que é em seguida reintegrada ao conjunto de suas operações como um todo.

Na “Crise do Ano 2000”, também conhecida como *bug* do milênio, uma parceria indo-americana evitou o caos cibernético, possibilitando a revisão de todos os computadores do mundo pelos indianos. Segundo relatos de Friedman (2005), no final da década de 1990, temia-se que grande parte dos computadores do mundo se desligasse e provocasse uma crise global, já que uma ampla gama de sistemas de controle – desde fornecimento de água até tráfego aéreo – era computadorizada.

Isso era motivo de grande preocupação, pois o trabalho de correção desses equipamentos era uma tarefa gigantesca e não se sabia com que mão de obra seria executada. Foi na Índia que se encontrou um contingente de engenheiros de software suficiente para dar conta de tal missão. Assim, Estados Unidos e Índia intensificaram relações de parceria e isso permitiu demonstrar, para tantas empresas diferentes a possibilidade de uma modalidade inteiramente nova de colaboração e criação horizontal de valor: a terceirização.

2.3 Tipos de terceirização

De acordo com Araújo e Merighi (1993) praticam-se no Brasil três tipos de terceirização, com diferentes características e finalidades:

- a) Terceirização tradicional: consiste na transferência de serviços a terceiros, na qual o preço assume papel decisivo para a concretização do negócio. Nesta modalidade existe terceirização, mas não há parceria.
- b) Terceirização de risco: neste caso a empresa faz a transferência das obrigações trabalhistas, por meio da contratação intermediada de terceiros, com a finalidade de mascarar a relação de empregos com a mão de obra. Nesta modalidade existe terceirização, mas também não há parceria, pois as intenções e os interesses são opostos.
- c) A terceirização com parceria: é a transferência da execução das atividades acessórias a parceiros especializados no ramo, com o objetivo de tornar a empresa mais ágil e competitiva na sua atividade principal. Nesta modalidade existe terceirização e também parceria, pois as intenções e os interesses são confluentes.

Por se tratar de um tipo recomendável de terceirização, em razão dos benefícios que proporciona (ganho compartilhado, aumento de qualidade) e dos cuidados éticos que demonstra (objetivos salutares, dignidades às pessoas), a terceirização com parceria é uma modalidade que merece maior atenção.

Afirmam Araújo e Merighi (1993) que a relação de parceria pressupõe a atuação conjunta e direcionada para o crescimento mútuo dos parceiros interessados no

negócio. Nesta relação, predominam a ética, a lealdade e o compromisso com o êxito dos resultados para garantir a sobrevivência e a competitividade recíproca. Os parceiros concentram esforços no conhecimento das necessidades atuais e futuras dos clientes e na oferta de produtos e serviços com preços, prazos e qualidade capazes de satisfazê-los plenamente.

Para alcançar os resultados desejados e não conflitar com a legislação trabalhista é essencial que os parceiros de apoio possuam algumas características, conforme se pode observar no Quadro 2.

Quadro 2 - Terceirização com parceria e suas principais características

| Terceirização com parceria | |
|-----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Características | A empresa contratada deve estar legalmente constituída para atuar no ramo da atividade terceirizada e possuir capacidade técnica e administrativa para executar o serviço, sem a necessidade de interferência da empresa contratante. |
| | A mão-de-obra operacional deve ser especializada, adequadamente remunerada e deve subordinar-se exclusivamente à empresa contratada; deve ter seus direitos trabalhistas respeitados, atuar motivada e produzir com a qualidade esperada. |
| | À empresa contratante cabe apenas avaliar o desempenho e a qualidade do serviço confiado à parceira. |

Fonte: adaptado de Araújo e Merighi (1993)

Na modalidade com parceria existe terceirização e também parceria, como indica o próprio nome, pois as intenções e os interesses das partes contratantes são confluentes.

As modalidades de terceirização citadas, quando analisadas nas condições expressas, permitem concluir que, nas duas primeiras, dos tipos tradicional e de risco, prioriza-se o crescimento individual, o lucro imediato, sem a qualidade desejada; trata-se de ludibriar a contratante, pois as intenções e os interesses são opostos. Contudo, na terceira modalidade, a terceirização por parceria, busca-se o crescimento coletivo, o ganho justo a médio e longo prazo e a qualidade total dos produtos e serviços, pois, neste caso, as intenções e os interesses são confluentes (ARAÚJO; MERIGHI, 1993).

No tocante ao Brasil, Srour (1993), diferentemente de Araújo e Merigh (1993), identifica apenas duas modalidades de terceirização que estão em curso: uma, importada do Primeiro Mundo, integra uma estratégia relacional e consiste, a rigor, em almejar tanto incrementos de produtividade quanto condições novas de competitividade. Esta estratégia deriva, em alguma instância, de um imperativo que as tecnologias gerenciais da qualidade impõem. A outra, mais universal, porém mais a gosto do jeito brasileiro, integra uma estratégia de confronto e consiste, a rigor, em reduzir custos. Pretende assim enfrentar a recessão e fazer face à eliminação gradativa do protecionismo vigente, bem como das resevas de mercado.

De acordo com Srour (1993), a primeira modalidade, de cunho cooperativo, é mais afeita a empresas cujas formas de gestão são liberais. Nessa modalidade, a exemplo do terceiro tipo apontado por Araújo e Merigh (1993), cultiva-se também a parceria no sentido pleno, ou seja, não apenas com relação aos empregados, mas também na relação com os fornecedores e os clientes. Em contrapartida, a segunda modalidade, de cunho confrontador, é mais afeita a empresas cujas formas de gestão são autoritárias. Nessa modalidade cultiva-se o antagonismo no trato dos empregados, assim como na relação com os fornecedores e os clientes.

Ou seja, enquanto na primeira modalidade visa-se essencialmente a plena satisfação do cliente, através da “revolução da qualidade”, na segunda objetiva-se essencialmente reduzir custos através da diminuição da força de trabalho, ou melhor, dos holerites e dos consequentes encargos sociais da mão de obra (SROUR, 1993).

2.3.1 Condições para o desenvolvimento de parcerias

A terceirização somente dará certo, argumenta Giosa (1993), se as empresas contratantes tiverem ao seu lado prestadoras de serviços aliadas e realmente integradas às suas respectivas necessidades. Portanto, contratados e contratantes somente serão parceiros de fato, se tiverem pleno conhecimento das expectativas mútuas, bem como clareza da reciprocidade de relacionamento além de permanente comunicação e agilidade de contato, sempre que necessário.

As premissas básicas mencionadas por Giosa (1993) como princípios da parceria são:

- a) As partes devem negociar com autonomia;
- b) Não deve haver vínculos de dependência entre as partes;
- c) A empresa prestadora de serviços deve ter nítida capacidade empreendedora;
- d) O prestador de serviços não deve ter no cliente sua única fonte de receita;
- e) Contratante e contratado devem se comportar como se fossem verdadeiros sócios no negócio.

Além disso, a empresa contratante deverá estabelecer alguns pré-requisitos que servirão para respaldar a escolha de um bom parceiro, tais como:

- a) Capacidade de absorver as atividades a serem terceirizadas;
- b) Lista de clientes e tipos de trabalhos desenvolvidos;
- c) Número de funcionários e técnicos habilitados para a prestação dos serviços;
- d) Capacidade empreendedora;
- e) Uso de tecnologia e busca de aprimoramento, com relação às atividades terceirizadas;
- f) Treinamento e desenvolvimento do seu pessoal e política de treinamento para os funcionários da contratante;
- g) Metodologia de trabalho, com ênfase na transferência de tecnologia, quando for o caso;
- h) Processos e programas de qualidade e produtividade empregados em atividades assemelhadas a serem contratadas;
- i) Flexibilidade e agilidade do prestador de serviços em adaptar-se às condições do cliente, principalmente no que tange às solicitações de última hora;
- j) Responsabilidade no cumprimento de prazos, número de funcionários alocados, equipamentos e materiais envolvidos, solicitados e comprovados através de Atestado de Desempenho e/ou de visitas pessoais em clientes;
- k) Flexibilidade na negociação de preços dos serviços e condições de faturamento dos serviços prestados;

O Quadro 3 traça um paralelo entre as realidades constatadas na terceirização tradicional e terceirização com parceria.

Quadro 3 – Terceirização tradicional e terceirização com parceria

| Terceirização Tradicional | Terceirização com Parceria |
|---------------------------------------|-----------------------------------|
| Desconfiança dos riscos | Confiança |
| Levar vantagem em tudo | Política do “ganhar aos poucos” |
| Decisão pelo preço | Enfoque na qualidade |
| Antagonismo | Cooperação |
| Postura reativa | Postura criativa |
| Prestador de serviços como adversário | Prestador de serviços como sócio |

Fonte: Adaptado de Giosa (1993).

No Brasil, segundo afirma Oliveira (1994), é possível associar termos como fidelidade pessoal, relacionamento emocional, nepotismo, camaradagem, informalidade, paternalismo, protecionismo e muitos outros ao vínculo empregatício direto. Assim, também é possível o uso de termos como formalidade, relações contratuais, profissionalismo e objetividade, às relações estabelecidas por meio da terceirização. Tem-se, pois, um par de oponentes: empregado versus terceiros, o que às vezes é tido como um dilema. Busca-se então o ponto de equilíbrio dessa dualidade e a parceria tem sido o termo mediador dessa questão.

A terceirização é uma prática de apenas meio século, adotada com sabedoria por um número ainda reduzido de empresas. Contudo, a tendência dos mercados nacional e internacional de exigir qualidade e a dificuldade em ser capaz de realizar bem todas as suas atividades acessórias é que fazem um número cada vez maior de empresas revisar e melhorar os conceitos de terceirização e de parceira (ARAÚJO; MERIGHI, 1993).

É importante ressaltar que a terceirização no Brasil tem sido tratada de forma polêmica e não muito regular, sendo praticada às vezes de forma precária ou desvirtuada de seus preceitos básicos, segundo afirma Costa (1994). A polêmica, por um lado, envolve as mobilizações sindicais, num ambiente econômico que suscita cuidados e num regime jurídico-trabalhista conservador e pouco flexível; por outro lado, a prática efetiva da terceirização exige um processo de mudança na cultura e no comportamento das empresas, dos dirigentes e gestores, quanto ao relacionamento com fornecedores e terceiros, e quanto à visão tradicional das relações organizacionais e de trabalho.

De acordo com a cartilha “*Emprego e trabalho decente: um conceito produtivo para o País*” (I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente, 2011), há diversas razões para que o Brasil não ratifique todas as convenções da Organização Mundial do Trabalho. Algumas delas são: o excessivo enrijecimento das relações de trabalho, atenção às especialidades nacionais e a necessidade de adaptação à dinâmica dos mercados.

Portanto, ainda que polêmica, a terceirização de atividades e ocupações de mão-de-obra têm aceitação crescente pelas organizações, pois esse instrumento de gestão demonstra ser imperativo do novo padrão de produção que vem ganhando dimensão desde a crise do fordismo de 1970 (POCHMANN, 2007).

O termo terceirização descreve um fenômeno específico, por meio do qual uma empresa utiliza trabalhadores de outra, como se trouxesse outra empresa para as suas dependências. É um processo bidirecional, já que a empresa contratante movimenta-se também em direção contrária quando descarta etapas de sua produção, dando a impressão de adentrar os domínios da outra (VIANA; DELGADO; AMORIM, 2011).

Percebendo a importância do compartilhamento na terceirização, Amorim (2009) afirma que é fundamental na terceirização a criação de parcerias interempresariais capazes de instaurar verdadeiras redes de empresas reciprocamente cooperativas, altamente qualificadas e produtivas.

Amorim (2009) aponta na mesma direção que Costa (1994) quando esta afirma que a interação entre as empresas envolvidas no processo de terceirização deve ser harmoniosa, colaborativa, frutuosa e complementar, integrando-as por meio das atividades-meio de uma e atividades-fim da outra, e assim complementa:

No processo de transferência, a atividade-meio da empresa contratante constitui atividade-fim da empresa contratada, presumivelmente mais especializada, possuidora de melhor *know-how*³ e qualificação técnica para atender e buscar continuamente o aprimoramento dos produtos que fornece (COSTA, 1994, p. 8).

Tal afirmação se alinha à visão de Hamel e Prahalad (1995, p. 243), quando estes autores afirmam que “em uma coalizão ou rede, cada empresa se especializa em

³ *Know-how*: termo anglófono utilizado para descrever o conhecimento prático sobre como fazer alguma coisa.

algumas competências essenciais." Ou seja, ambas as empresas possuem competências essenciais. As competências essenciais da empresa contratada interessam à empresa contratante. Porém, as atividades-fim da prestadora equivalem às atividades-meio da tomadora, pois, para esta, trata-se de atividades de logística, razão pela qual podem ser terceirizadas.

2.3.2 Atividades-fim e competências essenciais

Por definição, recomenda-se que ocorra terceirização apenas das atividades-meio, ou seja, aquelas atividades consideradas de suporte ou secundárias, pois não fazem parte do escopo das atividades principais, já que não são elas que definem a missão, a identidade, a vocação, o fim para o qual a empresa se constituiu. Exemplos disso, dentre outros, são os serviços de limpeza, vigilância, recepção, alimentação, motoristas e cobertura médica de empresas que não são desses ramos de atividade. O trecho transcrito a seguir dá essa dimensão:

De acordo com o pensamento dos estudiosos da área de Administração, a terceirização só deveria processar-se em relação às atividades-meio, dado seu caráter de apoio às atividades-fim. A transferência das atividades-meio a outra pessoa jurídica assumiria ares de mero suporte administrativo e logístico como meio de acelerar e tornar mais eficaz o processo de consecução de objetivos (CARVALHO FILHO, 2012, p. 49).

A execução das atividades-meio por alguém que não pertença ao quadro de pessoal da empresa não oferece qualquer tipo de risco às funções essenciais da empresa e não há risco da perda de competência. Pelo contrário, a delegação de tais atividades a terceiros permitirá que alguém especializado o faça com igual ou maior competência, permitindo que a empresa tomadora volte maior atenção ao que elegerá como atividades-fim. Portanto, as atividades-meio ou acessórias são passíveis de terceirização e essa transferência é perfeitamente compreensível (GIOSA, 1993; OLIVEIRA, 1994).

Por outro lado, no entanto, as chamadas atividades-fim são a razão de ser da empresa e constituem a alma do seu negócio, pois exigem o uso de competências específicas que a empresa desenvolveu e que, por motivos estratégicos, deve reter e guardar segredo. Repassar essas atividades é permitir que competidores adentrem

o terreno sagrado da empresa e conheçam os seus mais íntimos segredos. Daí, ao término do contrato – ou mesmo durante a sua vigência –, poderá a contratada usar de todo o conhecimento adquirido em seu próprio favor, imitando, competindo, buscando finalmente superar a empresa tomadora que, por descuido, a contratou para tarefas tão nobres. Essas atividades são essenciais à manutenção da marca, da identidade da empresa e, portanto, do sucesso no mercado, de quem as executa. Portanto, essa concessão é indevida, pois certamente ofuscará o brilho da empresa contratante junto aos seus clientes, permitindo apropriação de seus mercados, como atesta a seguinte citação de Carvalho Filho (2012):

A terceirização de atividades-fim [...] retrata distorção do modelo. Na verdade, não parece mesmo lógico transferir a terceiro tarefas que justificaram a própria criação da pessoa. Haveria nesse fato um *contradictio*: cria-se algo com objetivo predeterminado para execução própria, e, após, translada-se a execução a outra pessoa. Se o próprio elemento (que é o núcleo central da pessoa) desaparece, fica prejudicada a própria pessoa, despida que está agora de seu motivo criador (CARVALHO FILHO, 2012, p. 49-50).

Possuindo domínio das atividades principais da empresa que a contratou, a contratada poderá oferecê-las no mercado, vindo a fazer concorrência, reduzindo o poder de competitividade da empresa que lhe forneceu tais informações. Isto está em consonância com Castello (2013, p. 2), para quem

Existem algumas competências organizacionais que nunca devemos comprar fora. [...] São as que uma empresa deveria manter dentro de casa por serem centrais para sua competitividade. Estas ela deveria lapidar até o ponto em que fossem impossíveis de serem copiadas. E todas as outras deveriam ser terceirizadas de quem as executasse com maestria.

As atividades-fim constituem o motivo da existência da empresa, seu orgulho e sua razão de ser, pois é o que ela faz e o que deve fazer melhor que os demais. Ou seja, são atividades essenciais para a empresa tomadora e, assim sendo, exigem também competências essenciais (Hamel e Prahalad, 1995). Percebe-se, assim, a estreita relação entre atividades-fim e competências essenciais.

As competências essenciais podem ser deterioradas [...], ser fragmentadas pela divisão [...], ser entregues inadvertidamente a parceiros de alianças ou ser perdidas quando a empresa faz um desinvestimento em um negócio com desempenho insatisfatório (HAMEL e PRAHALAD, 1995, p. 273).

As atividades-fim são, portanto, o trunfo da empresa e, por razões estratégicas, são funções exclusivas; transferi-las a terceiros, é repassar as próprias competências essenciais.

2.4 Regulamentação jurídica da terceirização na Administração Pública

Segundo Viana, Delgado e Amorim (2011), o primeiro indício de adoção da prática de transferência de atividades por parte da Administração Pública para o setor privado ocorreu somente a partir da década de 1960, por meio do Decreto-Lei nº 200/1967. Esse decreto constituiu, portanto, o marco legislativo inicial da regulamentação jurídica da terceirização na esfera pública federal.

O Decreto-Lei nº 200/1967, em seu art. 10, § 7º, assim prescreve:

Art. 10. A execução das atividades da Administração Pública deverá ser amplamente descentralizada.

[...]

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle, e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução (SEKIDO, 2010, p. 26).

Outra decisão legislativa importante para a terceirização na Administração Pública é citada no Decreto Federal 2.271/1997 que define quais as atividades podem ser terceirizadas. Esse decreto enumera as atividades a serem desenvolvidas, preferencialmente, por terceiros bem como impõe limites ao uso da terceirização pelos gestores. Estabelece que não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo Plano de Cargos e Salários. Veio disciplinar a contratação de serviços na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, estabelecendo um rol de atividades que devem ser preferencialmente executadas de forma indireta.

Eis teor do artigo 1º do Decreto Federal 2.271 de 7/7/1997 (grifos acrescentados pelo autor desta dissertação em “atividades materiais acessórias” e em “atividades

inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade”):

Art. 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as **atividades materiais acessórias**, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§ 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

§ 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as **atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade**, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal (FORTINI e DA PIEVE, 2012, p.13)

A terceirização no Brasil é regulamentada pela Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho, a qual regulamenta e traça limites jurídicos à terceirização – o que a torna duplamente importante, “seja para o bem como para o mal. Para o bem, porque – em razão dos próprios limites – ajuda a conter o fenômeno. Para o mal, porque – dentro dos mesmos limites – ela o legitima e reforça” (VIANA; DELGADO; AMORIM, 2011).

O enunciado da Súmula n. 331, do TST, na íntegra, dispõe o seguinte (negrito usado pelo autor desta dissertação para destacar “atividade-meio”):

I – A contratação de trabalhadores por empresa de terceira interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei n. 6.019, de 03/01/1974);

II – A contratação irregular de trabalhador, através de empresa interposta, não gera vínculo de emprego com órgãos da Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional (art. 37, II, da Constituição da República);

III – Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei n. 7.102, de 20/06/1983), de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à **atividade-meio do tomador** (realce do autor), desde que existente a pessoalidade e a subordinação direta;

IV – O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica na responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (artigo 71 da Lei n. 8666/93) (SEKIDO, 2010, p. 26).

O enunciado dessa súmula é um dos nortes para as empresas que empregam terceirizados e para os gestores dos contratos de terceirização.

A súmula 331 do TST faz menção às atividades-meio em contraposição às atividades-fim que são aquelas essenciais e das quais a empresa não pode abrir mão. Mas nem sempre é fácil a distinção entre essas duas atividades. Robortella (1999) afirma que é possível vislumbrar-se, em tese, a diferenciação entre as atividades-fim e as atividade-meio, mas que não há um critério absolutamente seguro para a diferenciação dessas atividades. Esses conceitos, segundo o mesmo autor, são inerentes à atividade empresarial que hoje conta com uma especialização tecnológica, mas daqui a algum tempo a atividade-meio pode converter-se em atividade-fim e vice-versa.

No entanto, outros autores como Pastore (2013a) não acham necessário nem mesmo a distinção entre atividades-meio e atividades-fim. Segundo este autor, não existe nenhum manual de direito do trabalho que separe de modo claro uma atividade-meio de uma atividade-fim e ainda que fosse possível essa distinção, isso não seria relevante em relação ao que é prioritário na terceirização que é a garantia da proteção para todos os trabalhadores que participam do processo tanto do lado da prestadora como da tomadora de serviços.

Com base no que orienta a Súmula n. 331 do TST procura-se elucidar o assunto diferenciando atividades-fim e atividades-meio segundo a essencialidade para a tomadora, ou seja, as atividades que integram o objeto social de uma empresa indicam sua atividade-fim, enquanto que as que não integram o objeto social da empresa são consideradas atividades-meio. Mas, considerando o grau de especialização atingido pelos novos métodos e tecnologias, nem sempre é fácil essa delimitação. No entanto, Pastore (2013) desmistifica a importância que se atribui à distinção entre atividade-meio e atividade-fim, fazendo a seguinte pergunta: “de que adianta respeitar a aludida distinção se a prioridade é proteger os trabalhadores?” E, complementando, o autor afirma que, “mesmo que tal distinção fosse possível, ela não teria a menor relevância para aquilo que é prioritário na terceirização, que é a garantia da proteção para todos os trabalhadores.” (PASTORE, 2013a).

À luz da argumentação expressa por Pastore (2013a) deduz-se que também perderia importância a teoria do foco, uma vez que, não havendo atividades-fim,

também não haveria necessidade de focalização, pois neste caso, todas as atividades, indistintamente, receberiam da empresa central a mesma atenção.

Não havendo distinção entre atividades-meio e atividades-fim, ambas poderiam ser transferidas para uma empresa terceirizada.

Igualmente deixaria de ter importância, nessa condição, o conceito de competências essenciais, pois são estas as competências demandadas das práticas das atividades-fim, também consideradas atividades essenciais. As competências essenciais são específicas da empresa contratante e melhor seria se fossem competências exclusivas dessa empresa, como se pode perceber no trecho de Hamel e Prhalad (1995), autores que se destacam entre os mais referenciados neste assunto:

Algumas competências, que são essenciais e definem singularmente a empresa na mente de seus clientes e oferecem acesso a novos mercados, precisam ser mantidas internamente (HAMEL; PRAHALAD, 1995, p. 243).

Mas, se forem consideradas indistintas as atividades-fim e as atividades-meio, qual a importância de se falar em foco e aplicação de competências essenciais se todas as atividades poderiam ser transferidas a terceiros, inclusive aquelas para as quais se voltariam os recursos estratégicos mencionados? E novamente invocam-se Hamal e Prahalad (1995) já que estes autores admitem perfeitamente a terceirização das competências não específicas, mas recomendam a manutenção interna das atividades que envolvem competências específicas ou essenciais, ou seja, aquelas referidas como atividades-fim na abordagem de terceirização:

As decisões sobre o que manter internamente e o que terceirizar são ajudadas por uma compreensão detalhada do que é e do que não é uma competência “específica”. Contudo, em nenhum caso a ideia de competência essencial deve dar margem à integração vertical no sentido de atividades não específicas (HAMEL; PRAHALAD, 1995, p. 243).

Embora haja um extenso rol de decisões legais a respeito desse assunto, citam-se essas para que se tenha informação sobre as delimitações da terceirização na Administração Pública, por considerar este setor distinto do privado. Acrescenta-se, no entanto, apenas mais uma, a Lei n. 8666/93, também conhecida como Lei das Licitações e Contratos Públicos que, por sua importância, não se poderia deixar mencionar.

2.5 Administração Pública e terceirização: uma solução às vezes polêmica

A Ciência da Administração sempre considerou a existência de um enfoque diferente entre as gestões nas organizações públicas em relação às organizações privadas, pois órgãos públicos são diferentes de empresas e têm problemas de desempenho justamente porque não são empresas. Essas organizações são intrinsecamente diferentes e devem ser assim (PEREIRA; FONSECA, 1997; MORITZ; PEREIRA, 2006).

O ordenamento jurídico minimamente democrático pressupõe a convivência de uma série de valores de conteúdo conflitante. Mas, é fundamental ressaltar a supremacia do interesse público e a legalidade, pois elas conferem o equilíbrio entre a satisfação dos interesses coletivos e as liberdades individuais (NOHARA, 2011).

Segundo Bresser-Pereira (2010), na formação de administradores públicos - um grupo restrito e qualificado de agentes públicos dotados de poderes e responsabilidades públicas – inclui-se a ampla discussão do que seja o *etos* público do servidor.

Afirma Bresser-Pereira (2010) que a administração pública (melhor seria chamá-la de gestão pública, segundo o autor) é um dos dois elementos que constituem um estado, sendo o outro a lei ou a ordem jurídica. O estado é o sistema constitucional-legal e é administração pública que o garante.

Uma escola de administração pública ou de políticas públicas não pode se limitar a ensinar os valores liberais baseados na liberdade negativa de cada cidadão de não ser incomodado se não estiver infringindo a lei (BRESSER-PEREIRA, 2010). Presume-se que a terceirização referente ao campo da administração pública também seja um campo particular.

Os órgãos públicos são os agentes intermediários entre a sociedade e seus governos e são também os instrumentos da ação governamental. Logo, eles são diretamente responsáveis pelo cumprimento das funções do governo.

A importância do papel e do comportamento particular das organizações públicas é assim esclarecida por Pereira e Fonseca (1997, p. 160):

As organizações públicas são instrumentos essenciais da ação governamental. Elas não se regulam pelas leis de mercado, mas por leis orgânicas que, por um lado, as ajudam (garantindo a sua sobrevivência) e por outro, dificultam a sua evolução dinâmica, interferindo diretamente no seu processo decisório, principalmente porque a convivência da lei com a teoria administrativa tem sido muito difícil, devido à rigidez e à imobilidade daquela, frente aos desafios de mudança enfrentados pela nossa sociedade.

Sobre a adoção de novas estratégias no sentido de modernizar a Administração Pública, Giosa (1993) defende que:

Modernizar é preciso, sobretudo no setor público, cujos mecanismos escusos, lentos e emperrados deixaram de lado a valorização das técnicas e do conhecimento, para se perder nas escaramuças individuais e políticas, distanciando-se cada vez mais da nova realidade de gestão aplicada nas empresas privadas e nos países do primeiro mundo (GIOSA, 1993, p. 60).

Há razões econômicas e políticas que dificultam a delimitação do que é público e do que não deveria ser privado. Segundo Amorim (2009), da mesma forma como a noção de serviço público traça linhas divisórias entre os domínios do público e do privado no processo econômico, assim também os limites da terceirização funda-se numa relação conflituosa entre diferentes interesses políticos.

Às vezes há dificuldade em aplicar na administração pública os modernos conceitos e técnicas empregados na administração de empresas. Essa falta de alinhamento é expressa por Pereira e Fonseca (1997), segundo os quais, o modelo da administração pública brasileira foi desenvolvido de acordo com um conjunto de valores jurídicos (modelo institucional-legal) em que a lei se contrapõe, muitas vezes, à aplicação das técnicas modernas de administração. As tecnologias práticas modernas nem sempre são consideradas na formulação das leis, e as ciências administrativas e comportamentais não procuram integrar-se à legislação. Dessa forma, o uso de ambas é feito de maneira desintegrada. O problema maior é que leis permanentes não funcionam em ambientes mutantes.

Os órgãos públicos são diferentes das empresas privadas. E é justamente porque não são empresas é que as organizações públicas têm problemas de desempenho. Elas são intrinsecamente diferentes de devem ser diferentes (PEREIRA E FONSECA, 1997, p.161).

O Quadro 4 traça um paralelo entre as principais características que diferenciam as organizações públicas das empresas privadas.

Quadro 4 - Diferenças entre organizações públicas e privadas

| | Órgãos públicos | Empresas privadas |
|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Objetivo principal | Interesse coletivo: atendimento público e bem-estar social | Interesse capitalista: Lucratividade, acumulação de capital e expansão patrimonial indefinidos |
| Estrutura | Geralmente, uma burocracia centralizada | Frequentemente descentralizada. Unidades de negócio ou centros de lucros. |
| Processo decisório | Métodos de avaliação quantitativa; Domínio do fator político; Restrições na escolha das políticas | Método de avaliação qualitativa; Domínio do fator econômico; Amplitude decisória na escolha das políticas |
| Implementação das decisões | Linhas de comando pouco claras e confusas | Linhas de autoridade razoavelmente claras; Mecanismos comuns de implementação |
| Controle estratégico | Interesses de vários grupos influenciando as decisões; Congresso/Parlamento | Acionistas |
| Ambiente | Monopolista e relativamente estável | Competitivo e turbulentoo |
| Fontes de receitas/recursos | Dotações orçamentárias Governo | Clientes satisfeitos Bancos |
| Âmbito de atividades | Limitado, monopólio | Ilimitado |
| Medidas de desempenho | Essencialmente políticas e indefinidas, relacionadas com o interesse coletivo e a eficiência política | Econômicas e quantitativas Retorno sobre o investimento |

Fonte: adaptado de Pereira e Fonseca, 1997.

Segundo Bresser-Pereira, a administração pública foi objeto de duas grandes reformas. A primeira aconteceu nos países mais avançados durante o século XIX. No Brasil, ela ocorreu a partir de 1937. Esta reforma - chamada de reforma burocrática ou weberiana - tornou o serviço público profissional e efetivo. A segunda ocorreu a partir da década de 1980, na Europa e nos Estados Unidos; no Brasil, deu-se a partir de 1995. Esta foi a chamada reforma gerencial da administração pública e buscou adaptar algumas estratégias de gestão – principalmente a da administração por resultados – para a administração pública, mas os critérios de êxito continuaram muito diferentes: em um caso, o interesse público, no outro, o lucro.

2.5.1 Uma questão controversa

Terceirização é um assunto nitidamente controverso, taxado, às vezes, até de inconstitucional, sobretudo quando se refere à administração pública. Como

exemplo, Cavalcante e Jorge Neto (2012) ressaltam que a 1ª Jornada de Direito Material e Processual da Justiça do Trabalho realizada em nov./2007 pelo TST, no enunciado n. 11, deliberou o seguinte:

A terceirização de serviços típicos da dinâmica permanente da Administração Pública, não se considerando como tal a prestação de serviço público à comunidade por meio de concessão, autorização e permissão, fere a Constituição da República, que estabeleceu que os serviços públicos são exercidos por servidores públicos aprovados mediante concurso público (CAVALCANTE; JORGE NETO, 2012, p. 161).

O assunto terceirização é, de fato, polêmico no tocante a seu emprego na esfera pública e alguns ânimos, por vezes, se acirram, como no caso a seguir, em que o autor lança uma contundente pergunta:

O que a terceirização de serviços no âmbito da administração pública, cuja função é, unicamente, exercer as tarefas de facilitação do cumprimento dos deveres do Estado perante a sociedade, tem a ver com a terceirização no contexto do modelo capitalista de produção? Em que medida uma coisa se justifica pela outra? (SOUTO MAIOR, 2005, p. 99).

Em concreto, acrescenta Souto Maior (2005), nessa “técnica moderna de produção”, há o impedimento de uma vinculação social do trabalhador com o meio ambiente do trabalho. Essa desvinculação inclui pessoas e coisas. Aliás, segundo Paixão (2006) pessoas se tornam mercadorias, quando o assunto é terceirização. Então, indaga ainda Souto Maior (2005): “qual a razão de se trazer tal prática para o setor público? Para atender a qual finalidade? A do lucro? Para aumentar a competitividade? Para incrementar a produção? Para reduzir custos?” Tudo parece sem nexo quando se trata de terceirização no setor público. E, pondera ainda o autor:

É evidente que a lógica da terceirização nada tem a ver com as exigências do serviço público, a não ser que queira ver no Estado um produtor de riquezas, a partir do trabalho alheio, sendo estes, os “alheios”, exatamente os membros da sociedade, que cabe a ele organizar e proteger (SOUTO MAIOR, 2005, p. 99).

A pergunta de Souto Maior (2005) leva a uma reflexão e a uma nova pergunta: se é para melhorar a qualidade dos serviços públicos, o atendimento ao público e reduzir gastos, por que não melhorar, então, o nível dos servidores efetivos já contratados e que já são pagos pelo Estado, investindo em atualização, treinamentos, consultorias, já que se vive um momento de tantas mudanças e modernizações? Se o objetivo é obter melhores resultados – o que, evidentemente, inclui resultados econômicos – por que não investir nos recursos humanos já existentes? Novas contratações

realmente parecem um dissenso e até mesmo um retrabalho, situação que organização alguma, fora da esfera pública, seria capaz de suportar.

Com relação às pessoas, Pereira e Fonseca (1997) colocam como desafio devolver a dignidade àqueles que servem nesse setor: Se falta dignidade para os servidores efetivos, há para os terceirizados? Convivendo e trabalhando no mesmo ambiente, que contribuição esses dois segmentos se dão, um ao outro? Como um influencia na dignidade e na realização do outro?

Resgatar a dignidade e a importância do funcionário público é o grande desafio. Mais do que o reordenamento das missões e a modernização das estruturas, é no comportamento do servidor que reside a solução para a mudança positiva na administração pública brasileira. A par de uma política de recursos humanos que adote critérios adequados de alocação e remuneração, que valorize o servidor competente e acabe com a ociosidade, os privilégios e a impunidade, é necessário criar novos padrões de liderança, rever os valores vigentes e confrontá-los com a ética dos novos paradigmas (PEREIRA; FONSECA, 1997. p.170).

Quanto a isso, Bresser-Pereira (2005), referindo-se à reforma da gestão pública da qual ele próprio foi mentor, adverte:

Já se tornou claro que a reforma da gestão pública visa aprofundar a profissionalização dos servidores públicos e valorizá-los, inclusive no plano da remuneração. A dificuldade tem origem, principalmente, na falta de informação e de conhecimento por (...) boa parte dos dirigentes governamentais, que assimilou parcialmente a nova cultura da gestão pública (BRESSER-PEREIRA, 2005, p. 15).

Parece não restar dúvida de que terceirização se trata de assunto realmente inquietante nas organizações de natureza pública, algo nada recomendável para um clima organizacional saudável.

2.6 O papel dos gestores na terceirização

A terceirização, uma das diversas possibilidades de flexibilização das relações de trabalho, é atualmente uma das formas de contratação mais adotadas pelas organizações que empregam múltiplos vínculos contratuais. Entre os prós e contras, essa ferramenta de gestão apresenta vantagens que, dependendo do olhar, muitas vezes, superam os riscos. Mas não há consenso a esse respeito, muito pelo contrário, o assunto é tido como um dos mais polêmicos da esfera trabalhista.

Ressalta-se, porém, que os riscos são enfrentados sobretudo pelos gestores (FERNANDES, 2004; VALENTE, 2009).

Para Jones e George (2008), há quatro desafios principais para os gestores atuais: desenvolver vantagem competitiva, manter padrões éticos, gerenciar forças de trabalho diversas e, por último, utilizar novos sistemas e tecnologias de informação.

De acordo com Hamel e Prahalad (1995, p. 273), “a proteção das competências essenciais contra a erosão exige vigilância contínua por parte da alta gerência”. Ou seja, o uso otimizado das competências individuais possibilita à empresa a execução das atividades por elementos de seu próprio quadro, sem ter que recorrer a terceiros, evitando exposição de suas competências essenciais e de suas intimidades organizacionais, ficando assim mais protegida de entraves jurídicos e menos sujeita a perda de competitividade.

Os gestores públicos interagem ao mesmo tempo com empregados efetivos da empresa central e com os terceirizados, sendo que estes deveriam estar, do ponto de vista legal, sob o comando direto de um gestor da empresa contratada. Ato contrário a isso fere a legislação e põe em risco o gestor e a própria organização contratante. Constatase que as empresas precisam de novas formas de gestão, uma vez que as mudanças nas estratégias têm gerado desafios crescentes para esses profissionais (MAGALHÃES; MAGALHÃES; BRASIL, 2008).

No serviço público, em particular, há duas situações confrontantes. A prestação de serviços de forma regular e estável com ingresso por meio de concurso público e a terceirização que é um contrato polêmico tanto do ponto de vista legal quanto ético, permeado de uma lógica cruel, mas revestido com aparente vantagem econômica e racionalidade (MARTINS, 2012).

Nos últimos anos, estão ocorrendo mudanças súbitas no ambiente social e empresarial. Acompanhando tais mudanças, o papel exigido do cargo de gestor vem sofrendo profunda modificação, passando do tipo que busca o melhoramento, para o tipo inovador; do tipo executor do trabalho para o tipo direcionado para fora da empresa. Espera-se, atualmente, que cada gestor manifeste competências específicas, a fim de contribuir com o processo de inovação (TREINAMENTO, 1995).

Torna-se imprescindível preparar organizações e líderes empresariais para melhor gestão dos múltiplos vínculos de trabalho, como a terceirização, minimizando ao mesmo tempo os efeitos negativos da flexibilização. Isso passa a ser um dos grandes desafios da gestão, mas, ainda é difícil avaliar o grau de adequação das empresas (FERNANDES, 2004).

A responsabilidade do gestor moderno é, ao mesmo tempo, para com o resultado do trabalho e para com as pessoas do seu processo. Em situações em que ocorre a inserção de categorias múltiplas no mesmo ambiente laboral, elevam-se o grau de responsabilidade e os riscos dos gestores. Estes, seguindo cautelosamente a trilha da legalidade, devem obter resultados satisfatórios para a empresa, valorizando ao mesmo tempo conhecimentos, habilidades, atitudes, considerando ainda a sensibilidade do trabalhador. Isso, evidentemente, requer habilidade também do gestor. Hoje, grande parte das organizações apresenta maturação suficiente para compreender isso e lançar mão da verdadeira riqueza da gestão: o conhecimento, juntamente com a emoção das pessoas. Isso reflete o entendimento de que seu maior patrimônio é o conjunto de recursos e valores humanos disponíveis, razão pela qual esse cabedal é às vezes referido como “capital humano”, um patrimônio rico e complexo, sobretudo quando se consideram ambientes de múltiplos vínculos contratuais (CRAWFORD, 1993; FERNANDES, 2004).

Tudo isto é consoante com o pensamento de Jones e George (2008). Segundo esses autores, os gerentes devem reconhecer as possibilidades de aprimorar o desempenho de uma força de trabalho diversificada e tirar vantagem das habilidades e experiência de diferentes tipos de pessoas. E, complementando, assim se posicionam a respeito do gerenciamento de uma força de trabalho diversificada que inclui, evidentemente, os múltiplos vínculos contratuais:

Outro desafio para os gerentes de hoje é reconhecer a necessidade de tratar os recursos humanos de uma maneira justa e equitativa. Hoje em dia, idade, gênero, raça, etnia, religião, preferência sexual e a formação socioeconômica da força de trabalho apresentam novos desafios aos gerentes. Eles devem estabelecer procedimentos e práticas de emprego que sejam legais, justas e que não discriminem nenhum membro da organização (JONES; GEORGE, 2008, p. 30).

A base para a formação de trabalhadores tecnicamente seguros é o treinamento no trabalho. Portanto, não seria exagero afirmar que a habilidade do gestor tem grande influência no sucesso do trabalho dos seus subordinados. Embora esse

treinamento varie conforme a função e a experiência do superior, alguns itens são comuns a todos os gestores, dentre os quais:

- a) Conhecimento
- b) maneiras habilidosas e inteligentes de instruir e orientar o trabalho;
- c) capacidade para motivar;
- d) como desenvolver as habilidades;
- e) criação de bom ambiente de trabalho (TREINAMENTO, 1995).

Nota-se que, além do conhecimento gerencial, são muitas as ações e habilidades demandadas da gestão. Espera-se do gestor um duplo olhar: por um lado, a busca por resultados empresariais de sucesso (produtividade, qualidade, eficiência) e, por outro, sensibilidade de comando, boa convivência e valorização das competências. Isso se torna mais complexo quando se tem sob comando um grupo heterogêneo de trabalhadores quanto à contratação e forma de ingresso, diferenciados pelos regimes trabalhistas a que se sujeitam, como tem ocorrido na administração pública, o que implica distinção também na formação, cultura, comprometimento, valores e clima organizacionais. Cabe ao gestor público conviver com todas essas diferenças, aparar as possíveis arestas e, habilmente, tirar dessa multiplicidade o melhor proveito.

2.6.1 Precauções requeridas dos gestores de empresas que terceirizam serviços e mão de obra

Para os fins deste trabalho interessam, de maneira especial, as situações de riscos enfrentadas pelos gestores e as técnicas e atenções requeridas por esses profissionais nas seguintes situações:

- a) Na garantia da consecução dos benefícios esperados com a adoção da terceirização, em virtude da expectativa de retorno dos investimentos e de ganhos adicionais: financeiro, qualidade, produtividade, competitividade;
- b) na minimização dos riscos inerentes à terceirização, em virtude das peculiaridades da legislação.

Espera-se que os gestores de equipes que incluem trabalhadores terceirizados, não obstante a autoridade requerida por sua função, sejam flexíveis e aptos a

desenvolver novos mecanismos e práticas de gestão capazes de garantir a integração dos propósitos e processos organizacionais ao longo da cadeia de relações (CANÇADO *et al.*, 2002; FERNANDES, 2004).

Para Fernandes (2005), o trabalho dos gestores de organizações que adotam a terceirização é cercado de inúmeros desafios, uma vez que esses profissionais, ao coordenar equipes de trabalho constituídas de maneira heterogênea, têm que lidar com questões conflituosas e até mesmo paradoxais.

Um dos pontos conflitantes se baseia no fato de que a empresa contratante exige entrega incondicional dos trabalhadores terceirizados sem, contudo, ser necessariamente fiel naquilo que foi pactuado. A empresa, por exemplo, nem sempre fornece aos trabalhadores terceirizados o ambiente organizacional adequado e os recursos suficientes, necessários à boa realização do trabalho. E, ao oferecer condições insatisfatórias para o exercício de um bom trabalho, cria-se um clima de desconfiança e vulnerabilidade, e uma cultura de insegurança no trabalho, reforçando a sensação de não pertencimento por parte dos trabalhadores sem vínculo direto com a empresa (FERNANDES; CARVALHO NETO, 2005).

Segundo Fernandes e Carvalho Neto (2005), apesar da importância decisória atribuída aos gestores, quando se trata de gerir equipes constituídas por indivíduos com vínculos contratuais diferentes, paira certa dúvida se não seria exigir demais que os gestores consigam estabelecer a confiança e o comprometimento dos subordinados, principalmente dos terceirizados, se, em contrapartida, os sistemas de compensação nem sempre são satisfatórios para esses trabalhadores.

Acrescenta-se ainda, em relação aos trabalhadores terceirizados, que normalmente não há investimento suficiente em capacitação e em desenvolvimento, como também não são suficientes a monitoração e a clareza nas expectativas de desempenho, carências que recaem mais uma vez sobre os gestores (RODRIGUES; CUNHA, 2000).

Para Berg (2011), dentre as atividades que desafiam os gestores e que constituem risco aumentado de gestão, quando se coordenam equipes de diferentes vínculos contratuais, uma merece destaque: a administração de conflitos.

Pesquisas revelam, de acordo com o referido autor, que algumas empresas gastam acima de 20% do tempo para administrar disparidades e divergências entre funcionários e a comunidade em geral. Em alguns casos, porém, esse tempo chega a 40%, comprometendo diretamente o crescimento, a produtividade e a cooperação, resultando em prejuízos financeiros, psicológicos e emocionais incalculáveis. Logo, a habilidade de gerenciar conflitos, além de um desafio para os gestores é também uma condição para o êxito dos contratos de terceirização e das organizações envolvidas (BERG, 2011).

Um dos riscos inerentes à terceirização é o de subestimar as questões de pessoal. Dessa forma, trabalhar a motivação e reerguer a autoestima do pessoal constitui um desafio para os gestores, uma vez que os empregados da empresa central geralmente percebem a terceirização como uma falta de reconhecimento às suas habilidades (BARTHÉLEMY, 2004).

2.6.2 Situações que oferecem riscos e que constituem desafios para os gestores

O sucesso da terceirização, segundo Saratt, Silveira Moraes (2008), depende em grande parte da atuação dos gestores. É importante, por parte desses profissionais, o conhecimento, o acompanhamento contínuo e o uso de ferramentas apropriadas, procurando atualizá-las segundo o dinamismo dos acontecimentos na esfera produtiva. Somente com o empenho dos gestores, considerado os guardiões dos contratos, dos interesses das organizações e do respeito às pessoas envolvidas nesse processo, a gestão de terceirização poder ser compensatória e trazer bons resultados.

Diante da responsabilidade de sua atribuição, pode-se afirmar que constitui um desafio para os gestores de equipes que possuem colaboradores terceirizados conhecer a legislação pertinente (sujeita a constantes reformulações) bem como o teor dos pactos celebrados, tendo-se em conta que alguns contratos sofrem sucessivas aditivações ao longo de sua vigência. Além disso, deve haver monitoração constante das atividades, perseguindo sempre os melhores resultados, além de se buscar promover um relacionamento harmonioso tanto com a equipe operacional quanto com a equipe de fiscalização, propiciando um canal de diálogo entre as partes contratadas. Cabe ainda ao gestor levar a parcela terceirizada de

sua equipe a buscar adaptação à realidade organizacional, incentivando o comprometimento, a inserção cultural e a adoção de atitudes positivas, responsáveis e compatíveis com o clima organizacional da empresa contratante (SARATT; SILVEIRA; MORAES, 2008).

Tendo por base as experiências obtidas por Saratt, Silveira e Moraes (2008) em consultoria e prestação de serviços de gestão plena de terceirização, pode-se traçar um cenário do que se identifica no mercado brasileiro, como necessidade de maior atenção das organizações no que diz respeito a terceirização. Os autores complementam ainda que as situações de risco mais comumente identificadas, configuram desafio para os gestores e podem se dividir em três grupos: (a) situações de risco na documentação – legalidade da terceirização; (b) situações de risco no dia-a-dia da relação com os terceiros e (c) práticas de controle e gestão da terceirização que não reduzem os riscos.

Essas situações merecem, cada qual, um comentário individualizado, conforme se segue:

a) *Situações de risco na documentação – legalidade da terceirização:*

O que atesta a legalidade da terceirização é um conjunto de documentos que deve ser apresentado pela empresa prestadora antes do início e durante a prestação do serviço, além da assinatura do contrato pelas duas partes. Alguns documentos exigidos têm periodicidade de entrega mensal, outros, semestral e anual. Dessa forma, vários podem ser os problemas, desde o não envio da documentação, até a sua apresentação com desconformidades, ou situações de descumprimento de algo pactuado, como se pode verificar:

A primeira situação, como relatada a seguir, diz respeito ao contrato e à documentação periódica exigida à empresa contratada. É essa documentação que comprova o cumprimento das exigências legais e que, achando-se dentro da legalidade, livra a contratante de embaraços e possibilita o cumprimento e, possivelmente, até a renovação do contrato. O recebimento, conferência, cobranças e acompanhamentos são de extrema importância para o sucesso da terceirização. O acompanhamento dessas etapas, do andamento do contrato e de sua execução,

bem como a ciência da conferência do conteúdo dos documentos recebidos, tudo isso, evidentemente, constitui uma tarefa de risco e desafio para os gestores.

De acordo com Saratt, Silveira e Moraes (2008), as etapas consideradas de risco, relacionadas à documentação, são as seguintes:

- a) Início da prestação de serviço sem contrato formalizado e/ou devidamente assinado.
- b) inexistência ou falhas de controle em relação aos itens contratuais: vigência, valores e obrigações.
- c) geralmente existe cláusula, nos contratos, que exige a entrega da documentação fiscal, trabalhista e previdenciária, sob pena de bloqueio de pagamento. Em muitos casos, porém, a documentação não é entregue, e a empresa tomadora, ainda assim, não executa a cobrança por falta de controle.
- d) tomadores de serviço controlam a entrega da documentação, mas não analisam sua veracidade e o correto pagamento dos valores. Nos monitoramentos realizados, as ocorrências mais frequentes são pagamentos irregulares de benefícios em folha (vale-transporte, vale-refeição etc.) sem incidência de encargos, com impacto no recolhimento de FGTS, INSS e IRRF, e pagamento de verbas fora da folha de pagamento (prêmios, horas extras e adicionais), entre outros.
- e) uma quantidade reduzida de organizações que terceirizam serviços realiza a análise da documentação, e, destas, um número irrisório bloqueia o pagamento em caso de não envio ou de irregularidade.
- f) nas empresas que aplicaram o bloqueio de pagamento o resultado foi a imediata regularização e alteração na prática das empresas contratadas, que, a partir deste momento, passaram a cumprir as obrigações legais a e enviar regularmente a documentação à tomadora.
- g) as empresas tomadoras que afirmam a realização da conferência da documentação atribuem esta responsabilidade aos gestores operacionais, que não possuem conhecimento técnico para avaliar a qualidade da documentação apresentada, já que é necessário o domínio de rotinas de RH, como por exemplo, elaboração de folha de pagamento, e conhecimento da legislação trabalhista e previdenciária. Na prática, os gestores no máximo conferem a lista de documentos entregues com a documentação exigida no contrato.
- h) renovação do contrato contemplando novos prazos, escopo de serviço e preços ocorre sem a devida oficialização, através de novos aditamentos.

A situação descrita anteriormente diz respeito ao contrato e à documentação periódica exigida à empresa contratada. É essa documentação que comprova o cumprimento das exigências legais e que, achando-se dentro da legalidade, livra a contratante de embaraços e possibilita o cumprimento e, possivelmente, até a

renovação do contrato. Por outro lado, o descumprimento das determinações legais, expõe a empresa a riscos, envolvendo a figura do gestor, já que ele é o principal responsável pelo acompanhamento do contrato, pela observância da execução do objeto contratual e pelo aspecto documental e por fazer cumprir a conferência dos documentos.

b) Situações de risco no dia-a-dia da relação com os terceiros

Conforme acentuam Saratt, Silveira e Moraes (2008), é na relação diária com o terceiro, que o maior índice de risco é gerado. Isto se agrava pelo fato de a maioria dos gestores das empresas tomadoras de serviços desconhecerem que certas atitudes no dia-a-dia da relação com o terceiro podem colocar a empresa em risco. Segundo esses autores, as situações de risco no dia-a-dia da relação com os terceiros são as seguintes:

- a) A maioria das organizações tomadoras de serviços não preparou e formou seus gestores para lidar com a terceirização, exceto no âmbito operacional.
- b) inexiste uma orientação oficial e padronizada relacionada à forma de gestão de terceiros, gerando risco jurídico e econômico por desconhecimento dos gestores de normas que regem a terceirização;
- c) empregados de terceiros realizam atividade semelhante ou a mesma que funcionários da tomadora e/ou atuam no mesmo ambiente sem uma separação ou identificação, gerando possibilidade de vínculo empregatício.
- d) em algumas empresas, os terceiros recebem ordens diretas “administrativas” (subordinação jurídica) de funcionários da empresa tomadora do serviço e são tratados como se fossem subordinados diretos.
- e) são realizadas contratações de pessoa jurídica composta por uma única pessoa com exclusividade na prestação do serviço, comuns da área de tecnologia da informação, sem os devidos cuidados.
- f) empregados de terceiros realizam atividades fora do escopo contratado para suprir uma necessidade imediata da empresa, normalmente por solicitação dos próprios gestores.
- g) não há controle efetivo das subcontratações e existem casos em que não há conhecimento e/ou validação das áreas gestoras da empresa tomadora;

- h) gestores não possuem ferramentas unificadas que facilitem a gestão e o controle de informações relativas a terceiros;
 - i) existem desvios de função entre o serviço contratado e efetivamente realizado;
 - j) existe geração de passivo trabalhista nos casos de reaproveitamento de recursos, por exigência da empresa tomadora, na substituição de fornecedor, sem verificação de cumprimento das obrigações pelo antigo prestador;
 - k) ocorrem processos trabalhistas de terceiros, com requerimentos de vínculo empregatício e pagamento de horas extras. Usualmente as tomadoras são condenadas porque não possuem evidências de controles;
 - l) são feitas autuações pela fiscalização do Ministério Público e Emprego;
 - m) o Ministério Público do Trabalho atua através de termos de ajustes de conduta ou procedimentos investigatórios, visando o ingresso de ação civil pública, o que, em algumas oportunidades, gera inclusive a obrigação da empresa tomadora de reintegrar todo um setor terceirizado;
 - n) em empresas tomadoras, onde as atividades terceirizadas são executadas no campo, longe da base industrial, o volume de irregularidades se concentra nas más condições de transporte, alimentação, não utilização de EPI e até na identificação de trabalho de menores na empresa terceirizada;
- c) *Práticas de controle e gestão da terceirização que não reduzem os riscos.*

Por último, Saratt, Silveira e Moraes (2008), argumentam que há um consenso entre os gestores de que é necessário ter conhecimento da amplitude da terceirização nas organizações, pois se trata de um movimento estratégico que traz grandes benefícios e que necessita ter seu desempenho avaliado e seus riscos controlados.

Observa-se que cada empresa tomadora de serviços possui controles que variam dos mais simples até os mais criteriosos, de acordo com suas necessidades internas ou exigências do setor em que atuam. Entretanto, a vivência e o contato com as organizações revelam que mesmo os controles mais criteriosos usualmente utilizados não são suficientes e não reduzem os riscos da terceirização.

Ou seja, há alguns riscos inerentes à terceirização que, segundo Saratt, Silveira e Moraes (2008), se tentam reduzir com a adoção de algumas práticas que, na verdade, não atendem à expectativa:

- a) A maioria dos tomadores de serviço não possui informação centralizada, total e oficial sobre o volume de empresas terceirizadas, serviços e empregados terceiros. Algumas possuem apenas uma vaga ideia deste total;
- b) existem controles paralelos, de acordo com a necessidade de cada área. As empresas não possuem um sistema de apoio para a realização do gerenciamento;
- c) não há controle efetivo dos terceiros que atuam nas dependências da empresa ou que acessam seus sistemas; normalmente é realizado um cadastro inicial, mas este não é atualizado com as movimentações referentes a férias, licenças, rescisões etc.
- d) o controle de acesso físico e lógico da empresa tomadora é frágil. A maioria possui total dependência do envio da informação dos prestadores relativa às movimentações de terceiros, permitindo que, por certo período de tempo, estes tenham permissão de acesso, apesar de não atuarem mais na empresa;
- e) alguns prestadores possuem dependência econômica da tomadora em nível acentuado. Não existe controle sobre as mudanças da saúde financeira dos prestadores durante a prestação do serviço.

Este cenário, aliado à tendência de crescimento da terceirização e ao crescente volume de processos trabalhistas movidos por terceiros, constitui um desafio para os gestores, no sentido de adotar ações concretas que venham extinguir ou, ao menos, reduzir o quanto possível estes riscos. A estruturação e a implementação dessas ações são foco da gestão plena da terceirização (SARRATT; SILVEIRA; MORAES, 2008).

As empresas tomadoras de serviços, não raramente, se frustram diante do despreparo dos terceiros no cumprimento dos objetos contratuais, uma vez que elas não podem se voltar com mais intensidade – ou até com exclusividade - para o foco do seu negócio, como se pretendia quando da decisão de transferir a um terceiro o cumprimento das atividades consideradas secundárias. Isso implica desafio para a gestão dos terceirizados, devendo os gestores da empresa tomadora requerer junto aos gestores das contratadas maior aporte de conhecimentos e treinamentos aos terceirizados, procurando reduzir tanto quanto possível, a distância entre as habilidades demandadas e as realmente percebidas nos trabalhadores terceirizados. (CANÇADO *et al.*, 2002; MAGALHÃES *et al.*, 2009).

Enfim, as organizações experimentam novas realidades e precisam se adequar a elas adotando novas formas de gestão. Isso se deve às mudanças nas estratégias de produção e de comando que têm gerado riscos que constituem desafios

crescentes para os gestores que interagem, ao mesmo tempo, com servidores efetivos da empresa central e empregados indiretos. Estes últimos, não raro, dividem espaço e compartilham atividades com os primeiros. Sobre eles, o gestor da empresa contratante não deveria ter comando direto, mas somente o preposto da empresa contratada. Isso evitaria a incursão em vícios e violações, que poderiam caracterizar vínculo empregatício do terceirizado com a contratante. O não cumprimento dessa determinação legal é fator de risco trabalhista, podendo constituir motivo para responsabilização dos gestores das contratantes, assim como das próprias organizações tomadoras do serviço, sobretudo, as organizações públicas que são o foco deste trabalho (MAGALHÃES; MAGALHÃES; BRASIL, 2008).

Percebe-se, portanto, que a terceirização é um tema atual, amplo e, inegavelmente, polêmico. Ela tanto pode ser uma estratégia administrativa vantajosa, quanto pode se tornar num canal de perdas econômicas e dissabores jurídico-administrativos. Ao mesmo tempo em que acena com uma série de benefícios, essa prática também oferece riscos, impõe restrições, demandando definição de parâmetros, de cuidados e precauções. Neste amplo cenário, quatro aspectos foram considerados notáveis – dentre os vários possíveis - para o fim deste trabalho. Eles foram considerados dois a dois, constituindo dois pares dualísticos, para efeito de análise e comparação. São eles: iniciativa privada x administração pública e atividades-meio x atividades-fim.

2.7 Marco Teórico

A compreensão do assunto terceirização, em particular terceirização na administração pública, perpassa pelo menos duas correntes acadêmicas: a da Administração e a do Direito. Considera-se incompleta a abordagem desse assunto sem contemplar essas duas faces da terceirização, já que a abrangência interdisciplinar permite uma complementariedade indispensável de compreensões.

Alguns autores foram fundamentais na construção do referencial teórico. Por meio de suas ideias e argumentações complementares, pode-se estruturar a teoria que fundamenta o problema e os objetivos desta pesquisa. De acordo com Eiterer (2008), “a teoria organiza o nosso conhecimento”. É justamente isso que se buscou

na elaboração do referencial teórico e é também o que se pretende com a figura 1: organizar esquematicamente as principais teorias e autores que alavancaram a construção organizada do arcabouço teórico deste trabalho de pesquisa.

Assim, a partir da análise do emprego de terceirização das atividades-meio e das atividades-fim no contexto privado e no ambiente público, foi possível esboçar um cenário que compreende quatro situações particulares, encaradas como um conjunto de circunstâncias que se pode expressar da seguinte forma:

Circunstância 1: terceirização de atividades--meio pela iniciativa privada;

Circunstância 2: terceirização de atividades-meio pela administração pública;

Circunstância 3: terceirização de atividades-fim pela iniciativa privada;

Circunstância 4: terceirização de atividades-fim pela administração pública.

A Figura 1 permite visualizar esta compreensão, enquanto o Quadro 5 possibilita uma percepção ainda mais ampla e complementar dessas fundamentações.

Figura 1 - Terceirização: autores e ideias



Além dos argumentos e das citações legais mencionados na Figura 1, outras alegações são apresentadas no Quadro 5 no sentido de enfatizar alguns conceitos, pensamentos, posições e decisões legais considerados relevantes para a consecução dos objetivos propostos.

Dessa forma, o Quadro 5 traz informações complementares às circunstâncias referidas no modelo do referencial teórico.

Quadro 5 - Quatro circunstâncias da terceirização.

Circunstância 1 Terceirização de atividades-meio pela iniciativa privada

Modalidade com grandes possibilidades de proporcionar vantagens

“A empresa contratante adota essa alternativa para voltar seus esforços gerenciais para o seu core business elevando a qualidade e a produtividade, ao mesmo tempo em que reduz custos e aumenta competitividade” (GIOSA, 1993).

Circunstância 2 Terceirização de atividades-meio pela administração pública

Modalidade polêmica, mas possivelmente vantajosa

- 1) “As atividades complementares podem ser terceirizadas: conservação, limpeza, segurança, vigilância, transporte, informática, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações. Mas não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo Plano de Cargos e Salários” (DEC. FEDERAL n. 2271/1997)
- 2) “O que a terceirização de serviços no âmbito da administração pública, cuja função é unicamente exercer as tarefas de facilitação dos deveres do Estado perante a sociedade, tem a ver com a terceirização no contexto do modelo capitalista de produção? Em que medida uma coisa se justifica pela outra?” (SOUTO MAIOR, 2005, p. 99).

Circunstância 3 Terceirização de atividades-fim pela iniciativa privada

- | | |
|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Modalidade não recomendável: | <ul style="list-style-type: none"> • do ponto de vista administrativo: estratégia de risco • do ponto de vista jurídico: não há restrição legal |
|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

- 1) **Antiestratégico:** “A grande tendência no meio empresarial é buscar a excelência naquilo que a empresa sabe fazer de melhor, no que lhe é mais estratégico. É concentrar todos os seus esforços no aprimoramento e desenvolvimento do seu produto final” (COSTA, 1994, p. 8).
- 2) **Desvirtuação do sentido original da definição de terceirização:** “A terceirização avançou sobre atividades que, em princípio, eram consideradas nucleares. Muitas dessas atividades passaram, aos poucos, a atividades secundárias, revelando uma movimentação imprecisa entre os conceitos gerenciais de atividade-meio e atividade-fim provocando desvirtuação do sentido original da definição de terceirização” (AMORIM, 2009, p. 47).
- 3) **Fere a Teoria do Foco:** “A empresa enxuta deve concentrar seus recursos no que constitui a especialidade do seu processo produtivo, transferindo (contratando) a terceiras empresas todas as demais atividades que lhe sejam instrumentais e periféricas, a fim de obter máxima especialização produtiva, capaz de lhe assegurar melhor qualidade do produto e menor custo de produção” (AMORIM, 2009, p. 31-32).
- 4) **Fere o princípio das competências essenciais:** As decisões sobre o que manter internamente e o que terceirizar são ajudadas por uma compreensão detalhada do que é e do que não é uma competência “específica”. Contudo, em nenhum caso a ideia de competência essencial deve dar margem à integração vertical no sentido de atividades não específicas (HAMEL; PRAHALAD, 1995, p. 243).

Circunstância 4: Terceirização de atividades-fim pela Administração Pública

Modalidade proibida, pois fere o princípio da legalidade.

- 1) **Constituição Federal (art. 37)**
- 2) **Súmula n. 331 do TST** (regulamenta a terceirização no Brasil)
[...]

III – Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei n. 7.102, de 20/06/1983), de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à **atividade-meio** do tomador, desde que existente a pessoalidade e a subordinação direta;

- 3) **Decreto Federal 2271/1997** (impõe limite ao uso da terceirização pelos gestores públicos e determina que atividades são terceirizáveis)

Art. 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as **atividades materiais acessórias**, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§ 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

§ 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as **atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade**, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal (FORTINI; DA PIEVE, 2012, p.13)

Fonte: elaborado pelo autor.

A terceirização, como se pode perceber, é assunto de interesse acadêmico. No Brasil este tema tem sido abordado por diversos estudiosos como Giosa (1993), Costa (1994), Amorim (2009), Souto Maior (2005), citados na revisão teórica.

O interesse das organizações – privadas ou públicas – na implementação da terceirização desperta atenção para a necessidade de empreender estudos sobre esse assunto tanto no próprio meio organizacional quanto nas instituições acadêmicas. Afinal, é preciso dedicar estudo e fazer experimentações quanto à vantagens desse técnica, já que os benefícios constituem os promotores de sua disseminação.

Da mesma forma, é preciso estudar, investigar e, se possível, analisar antecipadamente os riscos dessa ferramenta de gestão em momentos decisórios. Se por um lado há benefícios no emprego dessa técnica, por outro, a literatura aponta riscos inerentes que exigem cautela tanto na decisão de implantá-la como no seu uso continuado após a implantação. É essa, portanto, a motivação desta pesquisa: reconhecer as vantagens da terceirização e, sobretudo, ressaltar os riscos inerentes ao processo, o que, em parte, se fez no Referencial Teórico e ainda se fará, de forma especial, por meio de coleta de dados e análise de resultados, no próximo capítulo dedicado à Metodologia.

3 METODOLOGIA

Este capítulo discute a pesquisa que ora se realiza, enfatizando a metodologia aplicada, definindo as abordagens metodológicas e o problema da escolha do método.

A dissertação é um estudo formal, razão pela qual exige metodologia própria do trabalho científico (MARCONI; LAKATOS, 2007). Reconhece-se, assim, a importância da metodologia, pois é ela que permite expressar o planejamento e o procedimento para a obtenção dos dados (NOGUEIRA, 2007).

Para Nogueira (2007), os métodos de procedimento são mais frequentes no campo científico da administração porque desenvolvem a observação e a experimentação da realidade, com grande influência do utilitarismo e do pragmatismo. Além disso, desenvolvem também a comparação e a tipologia, recursos empregados na classificação dos modelos de gestão e organização.

3.1 Caracterização da pesquisa

Considerando as características do objetivo a ser atingido, ou seja, compreender como os gestores estão enfrentando e superando os riscos inerentes à terceirização num departamento de uma instituição federal de ensino superior, é possível classificá-la como uma pesquisa descritiva, documental, de caráter qualquantitativo, realizada através de um estudo de caso.

Foram feitas, por meio eletrônico, entrevistas estruturadas com três gestores públicos a fim de obter respostas que pudessem confirmar ou negar informações constantes do referencial teórico. Partiu-se do pressuposto que tais respostas seriam suficientes para efeito desta incursão. Presumiu-se que esta estratégia metodológica possibilitaria a obtenção de respostas que atenderssem à expectativa da pesquisa.

Optou-se por uma pesquisa qualitativa, pois entendeu-se que, para certos tipos de abordagem, como para o assunto ora tratado, a importância, *a priori*, está nos fatos e não necessariamente na sua mensuração, pois nem tudo precisa ser contabilizado para ter demonstrada sua importância. Determinados fatos adquirem significância

por seu próprio acontecimento, independentemente de recorrência. Em tais casos, a relevância não se deve à densidade estatística da ocorrência, mas ao acontecimento em si (HAIR, JR *et al.*, 2005). Presumiu-se que isso se pode aplicar à questão prática ora ensejada, referente à abordagem dos riscos associados à prática da terceirização, entendimento que eliminaria a necessidade de uma abordagem quantitativa.

No caso em pauta, não se julgou necessário priorizar a quantificação, já que dados qualitativos, como preconiza Hair, Jr *et al.*, (2005), são coletados sem o uso direto de números; esses dados, segundo o referido autor, são obtidos de forma narrativa e usados para descrever o comportamento humano ou fenômenos administrativos.

Interessou-se, portanto, pelas circunstâncias determinantes dos riscos a serem investigados ou, reciprocamente, a realidade influenciada por esses riscos. Noutras palavras, importou a caracterização do fato, sobretudo a confirmação ou negação dos riscos apontados na literatura.

3.1.1 Estudo de caso

Além de optar por uma pesquisa qualitativa, optou-se também por um estudo de caso único.

De acordo com Yin (2010), os estudos de caso têm um lugar diferenciado na pesquisa de avaliação, pois possibilitam pelo menos quatro aplicações diferentes:

- 1) Explicar os presumidos vínculos causais nas intervenções da vida real;
- 2) descrever uma intervenção e o contexto da vida real no qual ela ocorreu;
- 3) ilustrar determinados tópicos em uma avaliação;
- 4) explorar as situações em que a intervenção sendo avaliada não possui um único e claro conjunto de resultados.

A escolha do estudo de caso para avaliar assuntos relacionados à Administração Pública recebe amparo de Graham (2010, p. 15-16), que assim se manifesta sobre essa modalidade:

Estudos de caso propiciam uma ferramenta rica para a apresentação de problemas na administração pública (sejam eles reais ou fictícios), de tal forma que os usuários – estudantes, profissionais ou professores – podem auferir benefícios significativos. Os casos podem abranger de modo singular, a gama de questões relacionadas a políticas públicas e gestão. De

fato, o funcionamento do processo e a interação entre as ideias relacionadas às políticas públicas [...] fornecem uma base ideal para os estudos de caso.

Considera-se favorável a recomendação de Graham (2010), pois o problema pautado refere-se exatamente à esfera pública; e mais, o trabalho desenvolvido caracteriza-se pelo pertencimento de seu autor ao ambiente em que se desenvolve a pesquisa de campo. Isso poderia ser fator de eventuais ponderações e reticências em virtude de interpretações divergentes das que motivaram o pesquisador cujo interesse é estritamente acadêmico, marcado, portanto, pela imparcialidade.

Isto desperta a atenção para possíveis riscos éticos no desenvolvimento da pesquisa, conforme a abordagem a seguir.

3.1.2 Riscos éticos de um estudo de caso

Segundo Graham (2010), muitos dos indivíduos que produzem estudos de casos no setor público já trabalham com base nos princípios éticos de sua profissão, como ocorre com os acadêmicos. Esses indivíduos são balizados pelas exigências dos órgãos governamentais no que se refere à privacidade e à proteção de informações sigilosas ou informações que envolvam pessoas (GRAHAM, 2010).

Portanto, em se tratando de pesquisa, não é necessário criar novos princípios éticos. Ainda assim, Graham (2010) alerta para alguns riscos relacionados a estudos de caso, que se acha por bem mencionar. Dessa forma, segundo esse autor, constituem riscos as seguintes situações:

- a) Converter situações factuais em fictícias para os fins do caso, sem proteger a identidade dos atores;
- b) confundir fato com ficção ou insinuar que a ficção é realidade;
- c) atribuir citações falsas;
- d) atribuir motivos indevidamente, especialmente em casos factuais;
- e) criticar desnecessariamente o ator;
- f) usar o caso para prejudicar a reputação de pessoas ou organizações.

Tendo tomado ciência dessas considerações e riscos, procurou-se, a fim de alcançar eticamente os objetivos desta pesquisa, agir em consonância com tais princípios, considerando sobretudo as recomendações feitas por Graham (2010).

3.2 Modelo de Pesquisa

Para melhor contextualizar a Terceirização com os objetivos deste trabalho, é necessário atentar para dois aspectos: primeiramente, é importante ressaltar a distinção entre atividades-meio e atividades-fim. Não houvesse percepção dessa dualidade, o trabalho que ora se desenrola não teria razão de ser, tais são os objetivos propostos. Certamente haveria outra razão ou mesmo razões para o desenvolvimento do tema proposto, mas não as mesmas que ora são postas.

Outro aspecto relevante no trato da terceirização neste trabalho é a distinção entre iniciativa privada e administração pública. Esta percepção faz enorme diferença. A abordagem da terceirização neste trabalho não teria a mesma importância, caso não se tratasse do emprego dessa técnica de gestão numa organização de natureza pública. Não fosse assim, muitas situações aqui referidas não teriam a mesma relevância. Portanto, a questão da terceirização torna-se especial quando se refere ao seu emprego na administração pública, devido à missão especial do Estado, dos órgãos que o representam e em virtude de suas particularidades em relação às organizações privadas, já que estas são constituídas para fins de lucratividade, manifestando desta forma sua natureza indisfarçavelmente capitalista. Essa assimetria é incontestável e faz toda a diferença.

É nesse sentido que foram criados os diagramas das figuras 2 e 3 referentes, respectivamente, às diferenças, por um lado, entre atividades-meio e atividades-fim; por outro, entre iniciativa privada e administração pública.

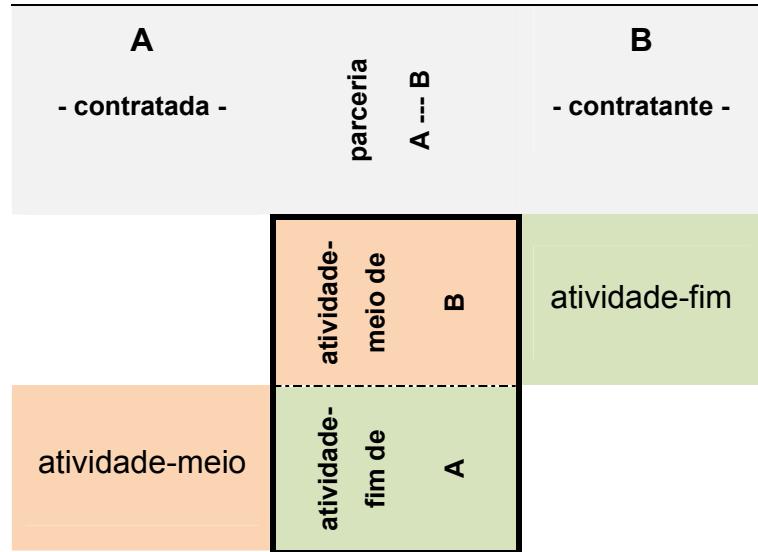
A figura 2 apresenta de forma esquemática as relações estabelecidas entre duas empresas num processo de terceirização em que se percebem integração e parceirização.

Toda organização se constitui com uma finalidade específica. Isso determina a vocação ou a razão de ser desse ente empresarial e exige o uso de competências específicas ou essenciais. As atividades ligadas diretamente à obtenção desse resultado final denominam-se atividades-fim.

Porém, para se obter tal fim, há necessidade de que se desenvolvam outras atividades consideradas secundárias ou de logística, já que não fazem parte do

escopo finalístico da organização. Por isso tais atividades são denominadas atividades-meio, ou seja, elas constituem apenas um meio para se chegar ao produto final.

Figura 2 - Atividades-meio, atividades-fim e a relação de parceria.



Fonte: criação do autor

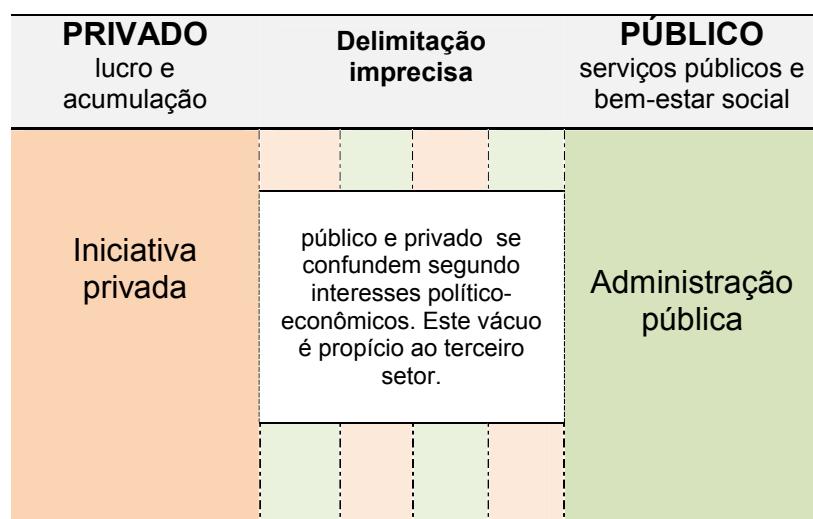
Porém, aquilo que é atividade-meio para uma organização é atividade-fim para alguma outra. Exemplo disso são as empresas que se dedicam à prestação de serviços de limpeza. Nenhuma organização, independentemente de seu ramo, pode dispensar esse serviço que somente é atividade-fim para as empresas do ramo de limpeza. É justamente essa necessidade recíproca de prestar determinado serviço e de se beneficiar do serviço prestado por outrem que leva à formação de parceria entre organizações distintas e que, portanto, propicia a terceirização dessas atividades.

A parceria leva a uma aproximação tal entre as partes contratantes que se pode representá-las como se possuíssem um departamento comum constituído exatamente das atividades-meio da contratada e das atividades-fim da contratante. Isso se percebe no Figura 2, em que as atividades-meio de B se unem às atividades-fim de A, formando um “ente único”, cujas paredes se podem supor “semipermeáveis” como num processo osmótico, em que as disponibilidades e os interesses se complementam, permitindo interação entre a duas e até mesmo migração de A para B e de B para A. Segundo Viana, Delgado e Amorim (2011) é

como se uma empresa trouxesse outra para as suas dependências. Sarrat, Silveira e Moraes (2008), por sua vez referem-se a esse processo como parceria, afirmando ser esta uma condição imprescindível ao estabelecimento e sucesso da terceirização.

A figura 3, por sua vez, representa de forma também esquemática a distinção necessária, como se mencionou, entre o público e o privado.

Figura 3 - Delimitação entre público e privado



Fonte: criação do autor.

É indispensável, para fim deste trabalho, explicitar as diferenças existentes entre as organizações da iniciativa privada e as organizações de natureza pública. As primeiras são propriamente empresas e, assim, visam ao lucro, pois esta é a razão pela qual se constituem. Elas são criadas com bases capitalistas e priorizam a acumulação de riquezas. As segundas, no entanto, a exemplo do Estado, são órgãos do próprio sistema estatal. O Estado é arrecadador, mas não visa ao enriquecimento de si próprio, para seu próprio fim. Antes, visa à missão de formular, executar e fiscalizar as políticas públicas, proporcionando bem-estar social a todos os seus cidadãos. Para isso, os órgãos da administração pública dispõem de recursos provenientes da arrecadação governamental. Portanto, não dependem de recursos privados nem têm como meta o enriquecimento, a cumulação ou o expansionismo nos moldes capitalistas. Segundo Amorim (2009), a noção estrita do que seja serviço público também possui uma importância esclarecedora sobre o fenômeno da terceirização no interior da máquina pública.

No entanto, embora se considere de extrema importância a diferenciação entre o público e o privado para fins deste trabalho, admite-se que, em algum momento, perde-se a clareza dessa distinção. Nos seus limites, esta diferenciação torna-se imprecisa, a exemplo das águas de dois rios confluentes. Nessa altura, a dificuldade de definição clara entre o que é público e o que venha a ser privado acrescida de interesses políticos e/ou econômicos, e ainda, da dificuldade do Estado de atender a todas as demandas que lhe competem, abre possibilidades de concessões para alguns entes híbridos dessas duas naturezas.

Algumas dessas possibilidades, como descritas por Augusto Jr *et al*, (2009) têm embasamento legal e se beneficiam de verbas públicas. É o caso das cooperativas de trabalho, organizações não-governamentais (ONGS), organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips).

3.3 A unidade de análise e observação

A unidade de análise da presente pesquisa é um departamento de uma instituição federal de ensino superior, um órgão público fortemente terceirizado. Trata-se do Departamento de Logística, referido comumente como DLG. O próprio nome traduz a ampla missão desse departamento: prestar serviços de logística e fornecer suprimentos para toda a instituição a que se vincula. Percebe-se, por sua atribuição, que o DLG faz conexão com todos os demais departamentos da malha universitária.

O DLG subordina-se à Pró-reitoria para Assuntos Administrativos de uma IFES que é considerada uma instituição de destaque no cenário educacional e científico brasileiro.

No mesmo nível de vinculação do DLG encontram-se outros dois órgãos, um voltado para assuntos ambientais e o outro para assuntos gráficos.

O DLG tem como missão assegurar o bom funcionamento das atividades acadêmicas e administrativas da IFES através da execução eficiente das ações de gerência, fiscalização e operação dos seus serviços de logística e infraestrutura operacional.

Sua finalidade é planejar, executar, acompanhar e fiscalizar as atividades de logística (aquisição, controle, estocagem e distribuição de insumos e bens permanentes) e dos serviços de infraestrutura operacional (transporte, segurança, limpeza e gerência de resíduos sólidos, fiscalização de cantinas e de publicidade nos *campi*; também se incumbe das atividades de correio, malote, reprografia e arquivamento final de documentos administrativos), tudo isso para a administração superior da IFES, bem como para normatizar, orientar e fiscalizar a execução destas atividades nas unidades universitárias e órgãos suplementares.

O Quadro 8 informa a constituição numérica dos trabalhadores do DLG em 2010 e 2014.

Quadro 6 - Quantitativo humano-administrativo do DLG em 2010 e 2014

| | Servidores efetivos | | Funcionários terceirizados | | Total | |
|------------------------------------|----------------------------|-------------|-----------------------------------|-------------|--------------|-------------|
| | 2010 | 2014 | 2010 | 2014 | 2010 | 2014 |
| Diretoria | 4 | 5 | - | 3 | 4 | 8 |
| Divisão de Apoio Administrativo | 9 | 7 | 6 | 2 | 15 | 9 |
| Divisão de Compras | 6 | 6 | 5 | 13 | 11 | 19 |
| Divisão de Finanças e Contratos | 6 | 6 | 2 | 4 | 8 | 10 |
| Divisão de Material e Patrimônio | 7 | 6 | 2 | 3 | 9 | 9 |
| Divisão de Serviços Comunitários | 1 | 6 | 2 | 5 | 13 | 11 |
| Divisão de Segurança Universitária | 58 | 46 | - | - | 58 | 46 |
| Divisão de transportes | 35 | 34 | 19 | 14 | 54 | 48 |
| Total | 136 | 116 | 36 | 44 | 172 | 160 |

Fonte: adaptado de Relatório de Gestão do DLG 2007-2010

O DLG conta atualmente com 116 servidores, dos quais a maioria possui nível superior, embora muitos ocupem cargos que não exigem tal escolaridade. Alguns cursaram uma ou mais especializações e um possui mestrado. Dois servidores, no entanto, possuem educação de nível fundamental e os demais são de nível médio. Esses servidores se acham distribuídos em três diferentes prédios: a sede, o complexo do setor de transportes que envolve também a oficina mecânica e, finalmente, o setor responsável pelo almoxarifado e pelo controle patrimonial.

Além disso, o DLG possui o chamado Núcleo Avançado que serve como agente facilitador junto ao Campus de Saúde e às Unidades e Órgãos Isolados da IFES, tendo por finalidade o fornecimento de suporte logístico às suas diretorias para as decisões e execuções das atividades concernentes ao DLG em suas jurisdições.

À Diretoria Geral do DLG se subordinam diretamente sete divisões as quais se constituem de várias seções.

Quanto aos recursos orçamentários, por se tratar de uma instituição pública, a IFES é mantida com recursos governamentais. Alguns setores da esfera científica da IFES, no entanto, geram receitas complementares, seja desenvolvendo novas tecnologias, realizando pesquisas ou prestando assessoramento a organizações privadas, cujas receitas são reinvestidas na própria instituição.

O DLG constitui uma unidade gestora de fundos e é responsável pela administração de verbas da IFES relacionadas ao pagamento de despesas referentes a vários contratos de terceirização, sendo os maiores, os de limpeza, vigilância e portaria. Portanto as verbas destinadas ao pagamento das atividades relacionadas a esses contratos são gerenciadas pelo DLG.

3.3.1 Estrutura organizacional da unidade de análise

A IFES considerada é uma organização de estrutura complexa, que comprehende diversos órgãos administrativos e acadêmicos. Dentre os órgãos administrativos, destacam-se sete pró-reitorias, uma das quais se volta para a área de administração. O DLG vincula-se a essa pró-reitoria.

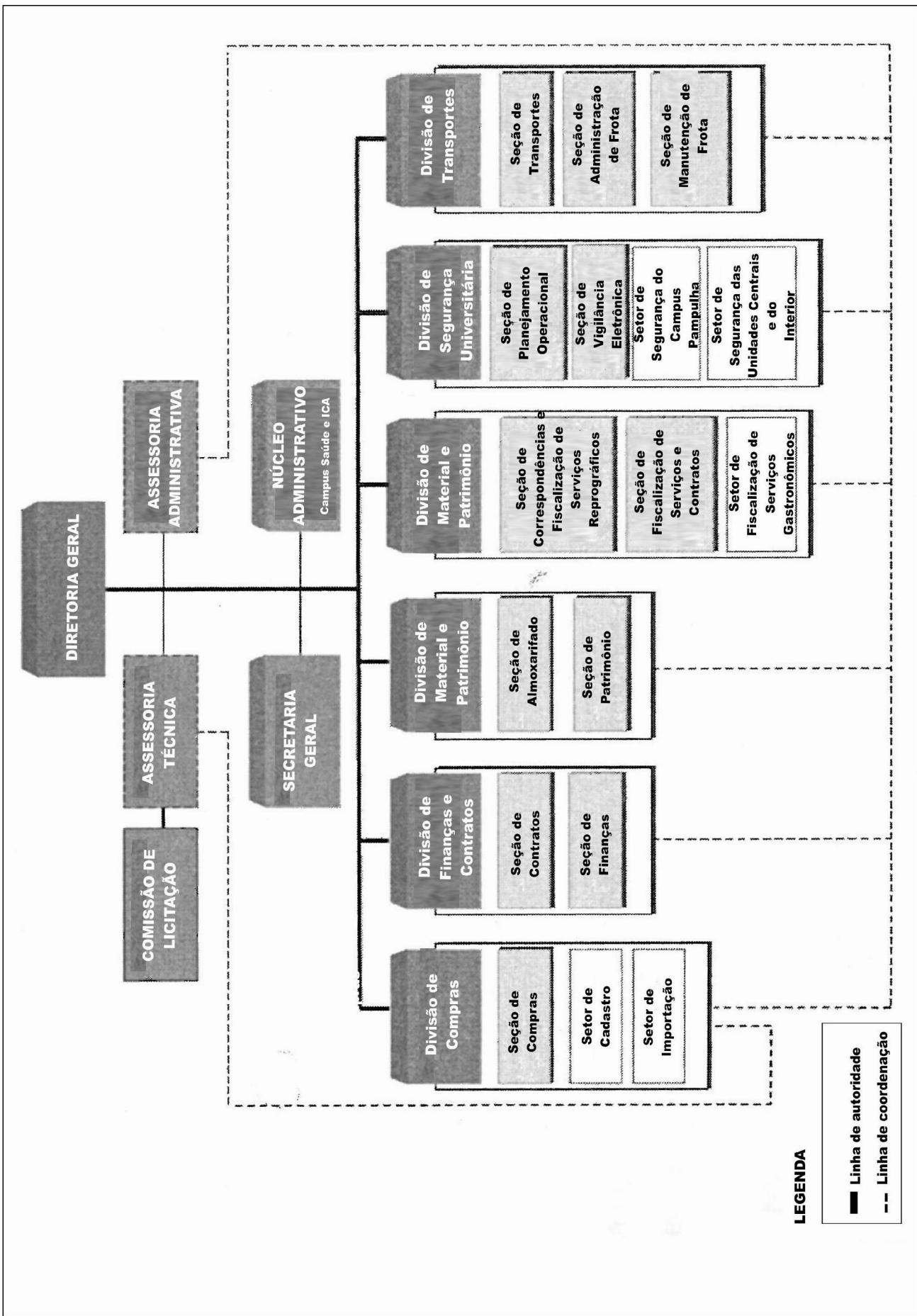
O DLG possui uma Diretoria Geral, alguns órgãos de assessoria e seis Divisões, a saber: Compras, Finanças e de Contratos, Material e Patrimônio, Serviços Comunitários, Segurança Universitária e Transportes. Todas essas divisões possuem trabalhadores terceirizados; alguns realizam tarefas operacionais enquanto outros fazem trabalhos administrativos.

A estrutura organizacional do DLG obedece ao organograma que se pode observar na FIGURA 4.

DEPARTAMENTO DE LOGÍSTICA

71

FIGURA 4: Organograma do DLG



LEGENDA

- Linha de autoridade
- Linha de coordenação

Fonte documental DLG

Todas as divisões do DLG possuem envolvimento com a prática da terceirização, sendo que a Divisão de Finanças e Contratos, além de contar com funcionários administrativos terceirizados, ainda é a principal responsável pela comunicação com as empresas contratadas. Essa divisão, em especial, é responsável pelo acompanhamento geral dos contratos, fiscalização, elaboração de termos aditivos e penalização das contratadas por descumprimento de cláusulas contratuais. Para cada contrato, no entanto, há um gestor específico, tecnicamente capacitado, designado para o acompanhamento das atividades, para vistoriar, notificar, intermediar as relações, buscando incisivamente o atingimento do objeto contratual; além disso, esse gestor fiscaliza a quitação dos pagamentos e outros benefícios a que os funcionários fazem jus, como o depósito do FGTS, INSS, auxílio transporte e alimentação, gozo remunerado de férias, concessão de licenças e substituição de funcionários afastados por motivos imprevistos.

3.4 Técnica e instrumentos de coleta de dados

Tomadas as decisões iniciais, pode-se partir para a elaboração dos roteiros de perguntas e a efetivação do trabalho de campo, que envolve a obtenção e a organização das informações consideradas relevantes para o estudo em questão (GODOY, 1995).

Para a coleta de dados empregaram-se técnicas que compreendem entrevistas e aplicação de questionários cujos roteiros se encontram nos apêndices A e B desta dissertação.

Elaborou-se um roteiro de entrevistas (apêndice A) constituído de onze perguntas subjetivas cujos enunciados basearam-se nos objetivos propostos e em informações contidas no Referencial Teórico.

Foi proposto também um questionário (apêndice B) aos mesmos respondentes. Às perguntas abertas seguiram-se, ainda, dezessete proposições afirmativas, para serem respondidas apenas por meio de sim ou não, respostas que serviram para confirmar ou negar duas coisas:

- 1) se as situações propostas, relacionadas à terceirização, constituem riscos e

2) se tais situações ocorrem ou já ocorreram na área de atuação do respondente. Esse questionário adicional se deu por necessidade de reforçar alguns pontos cruciais relacionados aos objetivos específicos e para não sobrecarregar demasiadamente os entrevistados.

Contudo, após cada enunciado, criou-se um campo com a inscrição “comentário adicional espontâneo” que permitiria ao respondente fazer algum esclarecimento, caso considerasse necessário. Teve-se o cuidado de chamar a atenção para a importância desse procedimento, porém, somente um dos respondentes fez esclarecimentos em apenas cinco das vinte proposições.

3.4.1 Aplicação de entrevistas e questionários

Uma vez escolhidos os entrevistados, enviou-se a cada um deles uma Carta de Apresentação com as devidas explicações e solicitações. Pretendia-se fazer as entrevistas e aplicar os questionários pessoalmente, pois desejava-se que fossem entrevistas semiestruturadas, com abordagens mais espontânea, o que possibilitaria a inserção de novas perguntas e esclarecimentos no decorrer do acontecimento. Porém, os sucessivos agendamentos e cancelamentos fizeram perceber que tal intento não era de todo viável. Os roteiros foram então enviados e respondidos por via eletrônica.

Aplicou-se um pré-teste a fim de avaliar a qualidade das perguntas elaboradas. Pretendeu-se com tal medida verificar se as perguntas formuladas estavam suficientemente claras para os respondentes e se eram eficazes para a obtenção de respostas que ajudariam a alcançar os objetivos propostos. Escolheu-se um dos entrevistados para que fosse o primeiro a responder. Essa informação foi-lhe passada, solicitando sugestões críticas acerca das perguntas elaboradas. Então, de forma colaborativa, foram feitas sugestões por esse respondente as quais, após avaliação, foram consideradas procedentes sendo, portanto, acatadas. Isso resultou na supressão de uma pergunta, na condensação de outras duas e na reformulação de vários enunciados procurando torná-los mais claros, enxutos e objetivos. Ao final, concluiu-se pelos enunciados como são apresentados no Apêndice A e no Apêndice B.

3.4.2 Caracterização dos entrevistados

As entrevistas e os questionários foram aplicados a três gestores (G1, G2 e G3) que atuam ou já atuaram no DLG e que, portanto, conhecem suficientemente o funcionamento e a constituição desse departamento, assim como conhecem os fatos ligados à terceirização e aos terceirizados que ali atuam. Trata-se de servidores públicos de carreira que atingiram o posto hierárquico máximo no DLG, tendo G1 e G2, além disso, ocupado importantes cargos em outros órgãos da IFES, estando presentes ainda no médio-alto escalão; estão todos próximos da aposentadoria e possuem escolaridade superior, cada qual em um curso: G1 graduou-se em Administração de Empresas; G2 em Engenharia Civil e G3 em Ciências Contábeis. G1 cursou mestrado e G2 está na iminência de atingir o grau de mestre, ambos em Administração.

3.5 Estratégia de coleta e análise de dados

O Quadro 9 apresenta a estratégia de análise a ser utilizada na pesquisa e une quatro elementos: os objetivos específicos estabelecidos; os autores que, com maior relevância, abordam os assuntos referentes aos objetivos; o tipo de pesquisa realizado e, por último, a fonte ou instrumento para a obtenção dos dados.

Quadro 7 - Estratégia de análise de dados

| Objetivos específicos (relativos ao DLG) | Autores | Tipo de pesquisa | Fonte/instrumentos de coleta de dados |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| a) Verificar se as vantagens alegadas para a adoção da terceirização são alcançadas nos contratos celebrados | Silva (1997), Child (2012) Nogueira (2007) | Pesquisa bibliográfica e pesquisa de campo | Referencial Teórico e Apêndice A (perguntas 1 a 5) |
| b) Caracterizar o relacionamento mantido entre o DLG e as empresas contratadas. | Oliveira (1994); Cançado <i>et al.</i> , 2002; Magalhães <i>et al.</i> , (2009) | Pesquisa de campo | Referencial Teórico e Apêndice A (pergunta 6) |
| c) Identificar o tipo de terceirização praticado | Araújo e Merighi (1993); | Pesquisa bibliográfica e pesquisa de campo | Referencial Teórico e Apêndice A (pergunta 7) |
| d) Identificar os principais riscos e desafios enfrentados pelos gestores: (1) na elaboração dos contratos,(2) em relação à documentação que comprova legalidade nos atos das contratadas e (3) na relação com os terceiros | Sarrat, Silveira e Moraes (2008) | Pesquisa bibliográfica e pesquisa de campo | Referencial Teórico e Apêndices A (perguntas 8 a 10) e B. |

| | | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|--------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| e) Identificar os cuidados e as formas de superação encontradas pelos gestores para vencer os desafios inerentes à gestão de terceirização. | Oliveira, (1994) Silva (1997) | Pesquisa bibliográfica e pesquisa de campo | Referencial Teórico e Apêndices A (pergunta 11 a 13) e B. |
| Fonte: elaborado pelo autor. | | | |

Os dados da pesquisa foram coletados por meio de entrevistas. Porém, às perguntas formuladas acrescentaram-se questionários a serem respondidos por meio de sim ou não pelos mesmos respondentes, decisão que pode ser assim justificada:

- 1) pela necessidade de enfatizar os riscos apontados na literatura, uma vez que o objetivo deste trabalho é voltado para a superação desses riscos;
- 2) a fim de não exagerar no número de perguntas abertas, já que isso poderia desgastar os entrevistados. Assim, achou-se por bem criar uma nova modalidade, tornando mais objetiva a forma de responder.

4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

As teorias sobre Terceirização dão uma noção geral sobre esse assunto e apontam alguns caminhos a percorrer em busca de possíveis respostas. Muitas questões são dissecadas por autores de mérito; algumas hipóteses levantadas na dissertação são confirmadas ou negadas por meio de teorias; enfim, encontra-se relevante embasamento teórico. Há trabalhos de pesquisa e estudos acadêmicos notáveis cujas abordagens permitem certa previsibilidade dos fatos relacionados ao tema escolhido. Portanto, todos os objetivos traçados foram, de alguma forma contemplados pelo Referencial Teórico, tendo-se constatado a abordagem de cada um deles por pelo menos um dos autores referidos.

No entanto, torna-se necessário confirmar algumas suposições por meio da coleta de dados, uma vez que nos objetivos propostos levantaram-se hipóteses sobre as vantagens, as relações interorganizacionais e interpessoais, os tipos, os riscos e as precauções necessárias acerca da Terceirização.

Mas, enfim, os relatos teóricos se confirmam? Para obter tal resposta, foram consultados três gestores que exercem ou exerceram cargos de gestão junto ao DLG, sendo que todos mantêm estreita relação com o departamento no tocante à terceirização. Todos esses gestores possuem nível superior – dois cursam mestrado - e exercem cargos de direção, sendo que dois ocuparam importantes cargos junto à Pró-Reitoria de Assuntos Administrativos, à qual, como mencionado anteriormente, se vincula o departamento ora analisado. Portanto, as pessoas escolhidas possuem sólido conhecimento sobre a gestão do departamento, têm familiaridade e participação na sua gestão, além de terem poder de decisão no processo de terceirização. Assim, na forma de entrevistas complementadas por questionários, foram formuladas perguntas voltadas para os objetivos traçados.

4.1 Análise dos resultados

A flexibilização contempla inúmeras medidas flexíveis com destaque para a Terceirização. A adoção dessas medidas passa por um processo de reengenharia

organizacional que implica severas mudanças na estrutura de todo o sistema empresarial. Com isso, busca-se adequação da empresa à realidade do mercado com base no foco das atividades-fim e no reconhecimento e valorização das competências essenciais. Assim, por meio da especialização, pode-se almejar elevação na qualidade dos produtos e serviços, aumento de produtividade, redução de custos e, consequentemente, ganho econômico e aumento da capacidade competitiva (GIOSA, 1993; HAMEL e PRAHALAD, 1995; CANÇADO *et al.*, 2002; AMORIM, 2009).

Os resultados obtidos nas entrevistas apontam que a terceirização é uma ferramenta de gestão realmente importante no meio organizacional moderno, ratificando, assim, o pensamento predominante no Referencial Teórico. Em virtude desse reconhecimento, pode-se afirmar que a terceirização se trata de uma técnica gerencial praticamente indispensável a todas as organizações, tanto privadas quanto públicas, podendo-se acrescentar que esse recurso de gestão, não obstante alguns riscos, possibilita benefícios na aquisição de serviços fora da IFES, como é o caso específico, ou a contratação de mão-de-obra especializada para executar serviços variados no espaço organizacional da contratante, tanto da área operacional quanto administrativa.

Os objetivos traçados conduziram à abordagem de cinco itens sobre a terceirização. Esses itens são elencados a seguir, acompanhados das principais conclusões sobre cada um deles, com base nas respostas dos gestores entrevistados.

4.1.1 Sobre a percepção de vantagens

- G1: Depende, respondeu este gestor. Economicamente, pode ser vantajosa para as empresas privadas, mas não necessariamente para a IFES; quanto à qualidade e produtividade, há aumento em algumas funções, mas noutras não;
- G2: Quanto aos custos, disse este gestor não ter elementos para afirmar se é vantajosa, pois a remuneração dos servidores efetivos provém do tesouro nacional e é complexa, devendo considerar diversos fatores; quanto à qualidade e produtividade, disse não perceber diferença entre os serviços realizados por terceirizados ou por servidores do quadro permanente;

- G3: Em parte, é vantajosa sim, explica o gestor, principalmente quanto ao foco nas atividades-fim; percebe-se também aumento da qualidade, agilidade nas decisões e desburocratização na execução dos serviços.

Portanto, não há consenso quanto às vantagens.

- economicamente: 1) nem sempre é vantajosa para a IFES; 2) é difícil avaliar devido à complexa composição do provento dos servidores públicos;
- quanto à qualidade e produtividade: 1) há aumento numas funções, noutras não; 2) não é perceptível a diferença entre as categorias; 3) há aumento de qualidade, agilidade e desburocratização
- foco nas atividades-fim: a principal vantagem é a disponibilização para as atividades-fim.

4.1.2 Quanto aos relacionamentos

- G1: Com relação às empresas contratadas o relacionamento é profissional, respondeu; mas não se pode dizer o mesmo para com os funcionários, pois a relação é mais de subordinação do que de colegismo.
- G2: O relacionamento da IFES com as empresas contratadas é bom e mantém-se dentro do previsto nos contratos estabelecidos. E não se manifestou sobre relacionamentos pessoais.
- G3: É uma parceria com direitos e obrigações bem delineados. - respondeu este gestor.

Portanto, há consenso no que se refere ao relacionamento entre as organizações: o relacionamento é profissional, é bom, há parceria; o mesmo não acontece, porém, quanto ao relacionamento entre as pessoas: há resposta clara de que o relacionamento não é bom, há omissão de resposta e há resposta evasiva que se refere genericamente a parceria(?) nas relações.

4.1.3 Quanto à tipologia

- G1: Acho que é um misto dos tipos tradicional e de risco,

- G2: As contratações são feitas de maneira tradicional, por meio de licitação pública, prevista na lei 8666/93.
- G3: Afirmou taxativamente tratar-se de terceirização de risco.

Portanto, não há consenso quanto ao tipo de terceirização praticado: houve respostas variadas que contemplam o tipo tradicional, o de risco e um misto dos dois; mas a terceirização do tipo parceria, que é o tipo ideal recomendado no referencial teórico, não foi mencionada, donde se deduz que esse tipo não é praticado no DLG.

4.1.4 Quanto aos riscos e desafios

- G1: O grande desafio dos gestores é atender à lei que veda a relação de subordinação dos terceirizados à Administração; um segundo desafio é evitar tratamentos diferenciados entre as equipes, evitando assim que haja conflitos entre elas. Porém, o risco maior da terceirização são as ações trabalhistas decorrentes da relação de subordinação.
- G2: A fiscalização da prestação dos serviços é um grande desafio; é um paradoxo ter que delegar atividades e não poder exercer poder de mando sobre o executor. Outro desafio são as auditorias, tanto internas quanto externas e os setores jurídicos, pois nem sempre compreendem a necessidade de agilizar uma execução ou a urgência na contratação de determinados serviços.
- G3: Percebe-se que a instabilidade decorrente da relação contratual, oferece risco e constitui fator de insegurança à permanência do terceirizado junto ao órgão público. A duração do emprego passa a depender também do órgão contratante, uma vez que o contrato tem um tempo limitado de duração. Isso gera insegurança ao trabalhador terceirizado devido à fragilidade de vinculação entre ele e o seu empregador, sendo também causa de instabilidade no setor de trabalho.

Portanto, há consenso na afirmação de que existem riscos e desafios; ressalta-se, porém, que os riscos e desafios mencionados são distintos, havendo coincidência

em apenas quanto ao gerenciamento de terceiros sem subordinação direta aos gestores da contratante: 1) acatar o impedimento legal à subordinação dos terceirizados à Administração; é um paradoxo ter que delegar e não poder comandar; 2) riscos de auditagens (interpretações diferentes e grandes cobranças); 3) superação dos embargos jurídicos; 4) evitar tratamentos diferenciados e gerenciar conflitos; 5) a insegurança do terceirizado gera Instabilidade no setor de trabalho; o limite de vigência contratual não permite contar com o terceirizado para sempre, pois ele é tido como um trabalhador de contrato temporário. Se ele é traz solução, é uma solução provisória, pois ela durará apenas enquanto durar o contrato; 6) o grande risco, porém é arcar com ações trabalhistas.

4.1.5 Quanto aos cuidados (para não incorrer nos riscos)

- G1: Com relação aos contratos, todos eles são elaborados com cláusulas perfeitas sob a ótica jurídica, visando garantir os direitos das partes e, principalmente, direitos trabalhistas; no tocante à documentação, exige-se que seja entregue mensalmente e que seja conferida sua autenticidade nos sites governamentais. Por último, quanto aos terceirizados, faz-se esforço para que o relacionamento entre servidores e terceirizados seja de camaradagem e respeito, embora surja, de vez em quando, pequenas rusgas quase sempre ocasionadas por servidores.
- G2: Com relação aos contratos, a resposta deste gestor foi insuficiente, pois não houve abordagem específica. Já, com relação à documentação, afirmou que se deve manter contadores e técnicos em contabilidade para acompanhar o cumprimento das obrigações trabalhistas pelas empresas, além de fiscais que conheçam as atividades a serem desenvolvidas e o funcionamento da IFES; eles devem ser capazes de identificar problemas na prestação dos serviços, conforme o objeto contratual. No que diz respeito aos terceirizados, não há dificuldade na relação com esses trabalhadores quando se trata somente de prestação serviços operacionais como no caso dos porteiros, vigilantes, pedreiros, jardineiros, serventes de limpeza, por exemplo, pois, além da exclusividade da

categoria, o comando é feito por supervisores da própria contratada. A situação torna-se mais complexa quando se trata de serviços administrativos, já que tais atividades são realizadas no mesmo espaço de atuação dos servidores do quadro permanente, sem se contar com um gestor externo.

- G3: Com relação aos contratos, o gestor não abordou o assunto de forma suficientemente clara; quanto à documentação, afirmou a necessidade de exigir certidões negativas emitidas pelos vários órgãos públicos competentes certificando a sua veracidade em *sites* oficiais. Além disso, mencionou a necessidade de realizar conferência por amostragem, através do Cartão Cidadão. Na relação com os terceirizados, o cuidado maior é manter a ética e o profissionalismo, considerados fatores determinantes para um bom relacionamento e agregação do grupo. Além disso, deve-se procurar obedecer a todos os preceitos legais de modo a evitar a geração de vínculo empregatício.

Portanto, há consenso quanto à necessidade de precauções a fim de evitar riscos próprios do processo de terceirização.

- Com relação aos contratos: todos os contratos devem ser elaborados com cláusulas perfeitas sob a ótica jurídica, visando garantir os direitos das partes e, principalmente, direitos trabalhistas;
- Com relação à documentação: 1) exige-se a entrega mensal e conferência da autenticidade nos sites governamentais; 2) mantêm-se contadores, técnicos em contabilidade e fiscais capazes de identificar problemas, conforme o objeto contratual; 3) exigem-se certidões negativas dos vários órgãos competentes, certificando a sua veracidade em *sites* oficiais; realiza-se conferência por amostragem, através do Cartão Cidadão.
- Com relação aos terceirizados: 1) Deve haver esforço para que o relacionamento seja de camaradagem e respeito; surgem, pequenas rusgas, quase sempre por parte dos servidores; 2) não há dificuldade quando se trata de prestação serviços operacionais; a situação torna-se mais complexa quando se trata de serviços administrativos; 3) o cuidado maior é manter a

ética e o profissionalismo; deve-se procurar obedecer aos preceitos legais de modo a evitar a geração de vínculo empregatício.

Nas respostas obtidas dos gestores, merecem destaque os seguintes pontos:

- Importante paradoxo é referido pelo Gestor 2 no que se refere à impossibilidade de mando dos gestores ao terceirizados, principalmente os da parte administrativa, já que, por lei não devem receber ordem direta dos gestores da contratante, mas apena do gestor da contratada, para não configurar vínculo empregatício. Isso é impraticável. É realmente um desafio e um paradoxo. Não há como um gestor não se dirigir a alguém que lhe presta serviço. Pode não haver permissão para a subordinação - a permissão legal -, pois a subordinação existe de fato e não há como não existir.
- Quanto ao tipo de terceirização praticada, os três respondentes deram respostas diferentes referindo-se aos tipos tradicional, de risco e a um misto entre esses dois tipos. Nenhum deles, porém, respondeu que a terceirização praticada é do tipo parceria, o tipo considerado ideal pelos autores referenciados. Portanto, a terceirização praticada no DLG precisa evoluir para atingir esse patamar.

4.1.6 Sobre os questionários (apêndice B)

Aos gestores foram aplicados também questionários, cujo roteiro figura no apêndice B. As respostas possíveis às situações apontadas nos questionários eram apenas sim ou não, havendo necessidade de duas respostas para cada situação. Portanto, são quatro as possibilidades de respostas, como demonstra a FIGURA 5.

FIGURA 5 - Possibilidades de respostas ao questionário

| 1 | 2 | 3 | 4 |
|-------------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------------|
| Esta situação realmente representa risco? |
| SIM X NÃO | SIM X NÃO | SIM X NÃO | SIM X NÃO |

Fonte: elaborado pelo autor

A aplicação desses questionários possibilitou confirmar duas coisas:

- 1) Que determinadas situações relacionadas à terceirização, apontadas na literatura, são reconhecidas como riscos para as organizações, sobretudo para os gestores;
- 2) Que algumas dessas situações ocorrem/ocorreram no âmbito do Departamento de Logística.

Das quatro possibilidades retratadas, o interesse especial recaía sobre a possibilidade 1, a de dupla marcação de sim. Essa confirmação dupla, significa que o respondente, além de reconhecer a situação apontada como situação de risco, ainda confirmava que tal fato ocorrera no departamento analisado. Os resultados obtidos nesses questionários possibilitaram a construção da Tabela 1.

TABELA 1
Ocorrência no DLG de riscos relacionados à terceirização

| Gestor | Constitui risco? | | Ocorre/ocorreu no DLG? | | Ocorrências no DLG em relação aos riscos reconhecidos (%) |
|--------|------------------|--------|------------------------|-------|-----------------------------------------------------------|
| | SIM | % | SIM | % | |
| G1 | 17 | 100% | 8 | 47,06 | 47,06 |
| G2 | 15 | 88,24% | 8 | 47,06 | 53,33 |
| G3 | 14 | 82,35% | 3 | 17,64 | 21,43 |

Fonte: Elaborada pelo autor com base no apêndice B.

Respostas de G1: Em 17 situações apresentadas como potencialmente de risco, respondeu 17 sim à primeira situação (constitui risco? 100%) e 8 sim à segunda (ocorre/ocorreu no DLG? 47.06%); ou seja, 8 situações receberam sim tanto para a primeira quanto para a segunda situação, configurando duplo sim.

Respostas de G2: Em 17 situações apresentadas como potencialmente de risco,, respondeu 15 sim à primeira situação (constitui risco? 88,24%) e 8 sim à segunda (ocorre/ocorreu no DLG? 47.06%); ou seja, 8 situações receberam sim tanto para a primeira quanto para a segunda situação, configurando duplo sim.

Respostas de G3:: Em 17 situações apresentadas como potencialmente de risco, respondeu 14 sim à primeira situação (constitui risco? 82,35%) e 3 sim à segunda (82,35%); ou seja, 3 situações receberam sim tanto para a primeira quanto para a segunda situação, configurando duplo sim.

Considera-se que um duplo sim se refere à uma situação de risco efetivo, pois, além de ser reconhecida como riscos, é tida como fato ocorrente no DLG, impondo, portanto, riscos e desafios aos gestores desse departamento.

O conjunto de respostas dadas pelos gestores às situações apontadas na literatura como riscos e de ocorrência no DLG estão representadas a seguir. Essas situações que foram transformadas em questões afirmativas (Apêndice B, p. 103), às quais os gestores deveriam confirmar ou negar. Algumas dessas situações foram respondidas com um duplo sim. Essas respostas, consideradas especiais, estão em destaque na FIGURA 6, acompanhadas de comentário acerca das coincidências em relação às respostas dos demais respondentes.

FIGURA 6 – Situações confirmadas com duplo sim pelos respondentes.

| | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| G1 | S1 | S2 | S3 | S4 | S5 | S6 | S7 | S8 | S9 | S10 | S11 | S12 | S13 | S14 | S15 | S16 | S17 |
|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|

Notam-se 6 coincidências entre G1 e G2 (S6, S9, S11, S13, S14, e 1S5) e apenas 1 com G3 (S2).

| | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| G2 | S1 | S2 | S3 | S4 | S5 | S6 | S7 | S8 | S9 | S10 | S11 | S12 | S13 | S14 | S15 | S16 | S17 |
|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|

Notam-se 6 coincidências entre G2 e G1 (S6, S9, S11, S13, S14, e S15) e nenhuma com G3).

| | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| G3 | S1 | S2 | S3 | S4 | S5 | S6 | S7 | S8 | S9 | S10 | S11 | S12 | S13 | S14 | S15 | S16 | S17 |
|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|

Nota-se apenas uma resposta coincidente entre os três respondentes: G3 e G1 responderam sim a S2

Onde:

G: Gestor

S: Situação (em destaque, as situações respondidas com “sim e sim”)

Fonte: elaborado pelo autor

Atentou-se para o número de incidências dos resultados sim e sim para cada questão:

- Nenhuma incidência: S1, S5, S7, S10, S12, S16 e S17 (estas situações não foram respondidas com duplo sim por nenhum dos respondentes);
- Uma incidência: S3, S4, S8 (estas situações foram confirmadas com duplo sim por apenas vez, não necessariamente por um mesmo respondente);
- Duas incidências: S2, S6, S9, S11, S13, S14, S15 (estas situações foram confirmadas com duplo sim por duas vezes)
- Três incidências: nenhuma situação foi confirmada com duplo sim pelos três respondentes ao mesmo tempo.

Ao observar as respostas dadas, pode-se perceber que há divergência de pontos de vista dos gestores, pois não há sequer uma situação apontada como risco pela literatura, que (1) constitua risco e (2) seja de ocorrência no DSG na visão dos três gestores, simultaneamente. Essa situação (ou pergunta), caso ocorresse, redundaria em duplo sim assinalado pelos três gestores.

Há casos apontados como de risco na literatura, que nem mesmo são reconhecidos como situação de risco pelos gestores. É o caso da S8 para o G2. Esta situação, embora seja de ocorrência no DSG, nem mesmo é reconhecida como de risco para o Gestor 2. A situação – apontada como de risco - é assim colocada pelos autores:

Empregados de terceiros realizam atividades semelhantes ou a mesma que funcionário da tomadora e/ou atuam no mesmo ambiente sem uma separação ou identificação, gerando possibilidade de vínculo empregatício (SARRAT; SILVEIRA; MORAES, 2008, p. 58).

Há, portanto, uma incongruência entre os autores e a interpretação do Gestor 2. Essa situação é colocada como geradora de vínculo empregatício pelos autores, mas o Gestor 2 não interpreta isso como situação de risco, embora afirme que ocorra no DLG.

Várias situações que a literatura considera de risco, não são reconhecida com tal pelos gestores entrevistados. O Gestor 2 não reconhece duas delas como de risco, enquanto para o Gestor 3, três das dezessete situações apontadas não significam risco. Neste último caso, o Gestor 3, afirma ainda que uma das situações não é de ocorrência no DLG. Mas, deve-se ressaltar que pode vir a ocorrer, já que certas incursões não acontecem com frequência, mas, esporadicamente ou por solicitação

ou motivadas por denúncia. A situação referida na literatura e que recebeu o único duplo não de todos os gestores é a seguinte:

O Ministério Público do Trabalho atua através de termos de ajuste de conduta ou procedimentos investigatórios, visando o ingresso de ação civil pública, o que, em algumas oportunidades, gera inclusive a obrigação da empresa tomadora de reintegrar todo um setor terceirizado (SARRAT, SILVEIRA e MORAES, 2008, p.59).

Percebe-se, pelas respostas dos gestores, que muitas precauções são adotadas evitando-se a incidência de riscos ou reduzindo possíveis impactos. Há, porém, interpretações e atitudes contrárias ao pensamentos de alguns autores como Sarrat, Silveira e Moraes (2008) e que põem em risco as organizações, sobretudo os próprios gestores que assumem tais riscos.

Portanto, a terceirização é uma prática moderna e útil tanto nas organizações privadas quanto públicas. Há inúmeros estudos referentes a este assunto que preconizam seu uso e outros que enfatizam recomendações e cuidados com relação aos vários riscos inerentes ao seu emprego, o que poderia tornar essa ferramenta de gestão, tida por muitos como panaceia gerencial, motivo de preocupações e dissabores.

Tudo isso, aliás, remete à pergunta feita inicialmente, e que norteou este trabalho: “De que forma os gestores dos órgãos públicos enfrentam os riscos inerentes à terceirização?”

Pois bem, são diversas as possibilidades. Mas, como abordado neste trabalho, os riscos principais para que se deve atentar, referem-se aos contratos, à documentação e à relação com os terceirizados.

Com base nas respostas dos gestores G1, G2 e G3 construiu-se o Quadro 9.

O Quadro 9 apresenta algumas respostas dos gestores e se propõe a demonstrar que os objetivos estabelecidos para este trabalho foram atingidos por meio das entrevistas e questionários, haja vista que as respostas obtidas atendem às perguntas específicas voltadas para cada um desses objetivos.

Foram definidos cinco objetivos na elaboração deste trabalho. Esses objetivos foram perseguidos tanto no levantamento das teorias quanto na metodologia, parte que envolveu as entrevistas e a aplicação dos questionários. Esses recursos

possibilitaram a verificação do que a teoria já delineara acerca das vantagens, da natureza dos relacionamentos, do tipo de terceirização praticado, dos riscos e desafios enfrentados pelos gestores do DLG e, finalmente, dos cuidados adotados e formas de superação dos desafios inerentes a essa prática de gestão.

Quadro 8 - Verificação metodológica do alcance dos objetivos

| | |
|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1º objetivo | Identificar o tipo de terceirização praticado |
| G 1 | Acho que é um misto dos tipos tradicional e de risco, pois a princípio pensa-se que está fazendo uma contratação tradicional, onde o preço é o fator decisivo, mas quando começa a ter problemas trabalhistas com os terceirizados, percebe-se que a terceirização é de risco (intermediação de mão-de-obra). |
| G 2 | As contratações dos serviços terceirizados na IFES são feitas de maneira tradicional, por meio de licitação pública, prevista na lei 8666/93. |
| G 3 | De risco. |
| 2º objetivo | Caracterizar os relacionamentos interorganizacionais e interpessoais mantidos no processo de terceirização |
| G 1 | Com as empresas contratadas o relacionamento é profissional, mas o mesmo não se pode dizer para com os funcionários alocados no Departamento, pois a relação é mais de subordinação do que de colegismo. |
| G 2 | O relacionamento da IFES com as empresas contratadas é bom e mantém-se dentro do previsto nos contratos estabelecidos. |
| G3 | É uma parceria com direitos e obrigações bem delineadas. |
| 3º objetivo | Verificar se as vantagens alegadas para a adoção da terceirização são alcançadas nos contratos celebrados no DLG |
| G 1 | <p>Economicamente é vantajosa para as empresas privadas, mas não para a Universidade, pois corrói o orçamento (leva mais da metade) que poderia ser usado em atividades de ensino, pesquisa e extensão.</p> <p>Qualidade e produtividade: são fatores vantajosos nas funções mais especializadas, mas não nas funções operacionais.</p> <p>Foco nas atividades-fim: para a instituição como um todo isso é possível, mas, se fixar nas atividades finalísticas do departamento vê-se que a terceirização as invadiu. Os terceirizados atuam em todas as áreas do departamento. Sem eles e sem sua substituição por concursados capazes e competentes, o departamento entra em colapso.</p> |
| G 2 | Com relação aos custos não tenho elementos para afirmar se há redução pois a comparação com o pagamento dos servidores do quadro permanente, pagos com recursos do tesouro, deve considerar uma série de fatores. Com relação ao aumento da qualidade e da produtividade não percebo esta diferença entre os funcionários terceirizados e os do quadro permanente. |
| G 3 | Em parte, sim, principalmente, foco na atividade-fim, aumento da qualidade com agilidade nas decisões e desburocratização na execução dos serviços. |
| 4º objetivo | Identificar os principais riscos e desafios enfrentados pelos gestores na elaboração dos contratos, em relação à documentação que comprova a legalidade nos atos das contratadas e na relação com os terceiros. |
| G 1 | O maior desafio e que nunca é alcançado é o de atender à lei que veda a relação de subordinação dos terceirizados à Administração. Outro é evitar tratamentos diferenciados entre as equipes e conflitos entre elas. O risco maior em relação à terceirização é, sem dúvida, as ações que advêm da relação de subordinação. |

| | |
|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| G 2 | <p>A fiscalização da prestação dos serviços é um grande desafio para o gestor dos contratos terceirizados, que ao mesmo tempo em que precisa delegar tarefas aos contratados e acompanhar a sua execução não pode exercer poder de mando junto aos funcionários terceirizados. Este paradoxo se torna mais evidente nas contratações de funcionários terceirizados que desenvolvem atividades essencialmente administrativas, junto a servidores do quadro permanente.</p> <p>Outro desafio diz respeito à atuação das auditorias internas e externas e dos setores jurídicos que nem sempre compreendem as necessidades da administração, a busca pela agilidade e, em alguns momentos, a urgência na contratação dos serviços.</p> |
| G 3 | <p>Risco - Relação instável entre o empregado e a empregadora. A relação e estabilidade no emprego passa a depender também do contratante, nesse caso, o órgão público. Insegurança do trabalhador em virtude de contrato de curta duração.</p> |
| 5º objetivo | <p>Identificar os cuidados e as formas de superação encontradas pelos gestores para vencer os desafios inerentes à gestão de terceirização.</p> |
| G 1 | <p>Contratos: todos os contratos são elaborados com cláusulas perfeitas sob a ótica jurídica, visando garantir os direitos das partes e, principalmente, direitos trabalhistas.</p> <p>Documentação: exige-se que a documentação relacionada nos contratos seja entregue mensalmente e conferida sua autenticidade nos sites governamentais.</p> <p>Terceirizados: acho que se faz um esforço para que o relacionamento entre servidores e terceirizados seja de camaradagem e respeito, embora surja, de vez em quando, pequenas rugas quase sempre ocasionadas por servidores.</p> |
| G 2 | <p>Contratos: resposta insuficiente, pois não houve abordagem específica.</p> <p>Documentação: Os departamentos envolvidos nas contratações devem manter em seus quadros funcionais servidores, contadores e técnicos em contabilidade, que acompanham o cumprimento das obrigações trabalhistas por parte das empresas. Além disso é importante manter fiscais que conheçam as atividades a serem desenvolvidas pelos funcionários e o funcionamento da Universidade, e, que sejam capazes de identificar problemas na prestação dos serviços, de acordo com o objeto do contrato.</p> <p>Terceirizados: Não há dificuldade nesta relação com relação à prestação de serviços feita para execução de atividades meramente operacionais (porteiros, vigilantes, pedreiros, jardineiros, serventes de limpeza, por exemplo), pois o comando para a realização das atividades sempre é feito por supervisores da própria empresa contratada. A situação se torna mais complexa na contratação de empresas para prestação de serviços administrativos, que são realizados dentro de espaços onde existe a convivência diária entre servidores do quadro permanente e funcionários terceirizados, às vezes desenvolvendo as mesmas atividades.</p> |
| G 3 | <p>Contratos: resposta insuficiente, pois não houve abordagem específica.</p> <p>Documentação: exigir certidões negativas de todos os órgãos públicos, certificando a sua veracidade em SITE s. oficiais. Além disso, realizar conferência por amostragem, de cada trabalhador através do Cartão Cidadão.</p> <p>Terceirizados: O cuidado maior é manter a ética e o profissionalismo. Fatores determinantes para um bom relacionamento e agregação do grupo. Obedecer aos preceitos legais de modo a não gerar vínculo empregatício.</p> |

Fonte: elaborado pelo autor

Deve-se, portanto, cuidar do contrato desde a licitação, sua elaboração, redação esmerada com ênfase nas cláusulas principais que podem gerar conflitos, evitando lacunas e ambiguidades. Deve ser feita a conferência, por meio de leitura atenta e minuciosa; então vem a assinatura que é importantíssima. Não se pode esquecer de assinar o contrato, pois, sem isso, simplesmente não há contrato. E, constatando-se alguma irregularidade ou risco, providenciar a correção imediata por meio de

aditivo(s) também esmerados para que se não incorra no mesmo ou, ainda, noutros riscos mais graves. Deve-se fiscalizar o cumprimento do contrato, perseguir o seu objetivo dialogando sempre e intensamente com a parte contratada. Deve-se contratar bem, com empresa especializada, idônea, responsável. Enfim, deve-se ter como meta a formação de parceria, espécie de sociedade com a contratada, de forma que ambas as partes satisfaçam eticamente seus interesses e respeitem o parceiro, elevando os nomes das organizações, a estima dos seus trabalhadores, a capacidade de participar e competir com dignidade.

O contrato devidamente elaborado e cumprido, facilita as relações entre as organizações e entre as pessoas relacionadas ao processo da terceirização. Assim sendo, a consecução dos documentos comprobatórios de legalidade das contratadas se torna tarefa menos penosa; daí, a entrega e a conferência desses documentos também se tornam tarefas mais suaves, ensejando confiança e espírito de colaboração entre as partes.

O relacionamento com os trabalhadores terceirizados, que implica tanto risco, deve ser administrado de forma segura e respeitosa. Há paradoxos neste tocante, como o impedimento do gestor da contratante de ordenar diretamente um terceirizado. Tudo indica que se trata de um equívoco e que a legislação a esse respeito venha a ser reformulada. Há projetos tramitando sobre isso, como o PL 4330/04, há anos em estudo pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) da Câmara Federal para se reformular vários pontos referentes à terceirização e este, certamente, será um dos pontos a sofrer reforma, haja vista o consenso de que se trata de equívoco e um ponto a ser superado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema abordado é merecedor de um estudo multidisciplinar profundo, pois há uma ampla diversidade de implicações. O assunto Terceirização tanto interessa à Administração como perpassa, inevitavelmente, pelo Direito. Além das ciências administrativas e jurídicas, pode-se mencionar ainda a abrangência da História, da Sociologia, da Psicologia e outras incursões das ciências sociais e humanas.

A flexibilização sofre influência da globalização, fenômeno que, segundo o próprio nome, se dissemina por todo o mundo reduzindo o poder dos estados, ignorando as fronteiras, rompendo barreiras políticas, reduzindo distâncias geográficas e culturais e impondo necessidade de mudanças e adaptações pelas sociedades locais, empresas e instituições (CRAWFORD, 1994). Assim, ela tem inspirado uma tendência de padronização de modelos internacionais em todos os setores da sociedade. Isso exige flexibilidade e mudanças sociais. E, realmente, diversas mudanças se fazem perceber no contexto social, embora nem todas sejam reconhecidamente saudáveis.

O processo de implantação da terceirização não apenas demanda reorganização estrutural da empresa como também exige mudanças no comportamento gerencial. Um novo modelo de gestão exige adaptação do sistema empresarial e implica alterações comportamentais. Tais mudanças são decorrentes de novas perspectivas de mercado, da aplicação de novas técnicas de gestão, da atualização de conhecimentos e, finalmente, da necessidade de adequação tecnológica.

Percebe-se interesse de setores diversos em relação ao estudo e resultados práticos do uso da Terceirização. Se, por motivos econômicos, o tema interessa a empresários e administradores, por motivos humanitários e por razões de sobrevivência, interessam aos trabalhadores, que, sem maior poder de escolha, dependem do trabalho. No entanto, por se estarem os trabalhadores no lado mais frágil do sistema, passam a depender da proteção do Estado que se insere nesse processo por meio de seu aparelhamento jurídico. Portanto, é inevitável a intervenção do Direito nas relações de trabalho, razão pela qual não se pode abdicar do Direito no estudo da Terceirização.

Mas, a Terceirização diz respeito ao Estado de duas formas: uma, como já se mencionou, por meio da Justiça, enquanto aparelho do Estado, para proteger os direitos de todos os trabalhadores sujeitos a subcontratação. Outra, porque o próprio Estado também usa desse artifício para contratar, criando dessa forma um duplo problema: primeiramente, o mesmo problema a que se sujeitam todas as organizações que terceirizam serviços e mão-de-obra; segundo, porque cria um clima de insatisfação no ambiente organizacional público, ao ignorar, com respaldo no trabalho de terceiros, os direitos e clamores dos seus próprios servidores (SOUTO MAIOR, 2005; AMORIM, 2009).

Se, por um lado, ocorrem vantagens econômicas para as organizações e possível aumento da empregabilidade, por outro lado, é perfeitamente possível que se use a terceirização como fator de exploração humana, de precarização e de distorção de direitos trabalhistas para atender interesses exclusivamente organizacionais atingindo, com imediatismo, elevados patamares de prosperidade (MARCELINO, 2004).

O aumento da lucratividade e da competitividade são fatores alegados para a adoção da terceirização. Isso interessa sobremaneira às empresas privadas, de natureza capitalista, que são constituídas com o fim precípua da acumulação. Portanto, facilmente se justifica a adoção da terceirização por esse segmento organizacional. Porém, essas vantagens econômicas não constituem metas do Estado ou razão para a criação de órgãos e repartições públicas. Essa constatação leva à necessidade de se considerar a Administração Pública como um caso particular da Administração. E há, de fato, uma justa distinção. Não se pode falar apenas de Administração de Empresas ao se referir à área administrativa que contempla a razão de ser do Estado; ou seja, embora o Estado tenha o poder de angariar recursos, sua missão não é a de simplesmente obter lucros e acumular riquezas. A missão do Estado é sublime e está acima dos interesses capitalistas. Nos regimes democráticos republicanos, o interesse público se sobrepõe ao interesse privado (SOUTO MAIOR, 2005; NOHARA, 2011).

Portanto, o Estado, bem como seus órgãos administrativos, seus gestores e servidores, têm por missão prestar serviços de interesse público e proporcionar bem-estar social a todos, indistintamente. Assim, o uso deliberado pela Administração

Pública de técnicas e modelos de gestão de sucesso na iniciativa privada causa por vezes estranheza, na medida em que alguns contradizem o papel do Estado (AMORIM, 2009).

Certas medidas neoliberais que sustentam práticas econômicas ambiciosas causam estupefação a setores do próprio Estado que cuidam do Direito e se voltam contra práticas que, não raro, se opõem à dignidade das pessoas. São pontos de vista diferentes sobre uma situação que parece única, mas que tem implicações distintas e, portanto, repercussões diferentes. Essa assimetria é percebida quando o olhar não é mais o do administrador, mas do sindicalista, do jurista, do sociólogo ou de outro profissional ou estudioso que enxerga além do lucro, das vantagens econômicas e da visão capitalista que privilegia, acima de qualquer valor, a acumulação de riquezas (SOUTO MAIOR, 2005).

O Estado, no entanto, não prima pelo cumprimento de sua missão. Sabidamente, a coisa pública não é administrada com o zelo e a eficiência que se esperam dele. Espera-se mais de um ente arrecadador que se propõe cuidar dos interesses e necessidades de seus fomentadores. É perfeitamente sabido que em nosso País a aplicação dos recursos públicos não é proporcional à arrecadação. Além disso, de maneira geral, o Estado Brasileiro tampouco é eficiente na administração de suas instituições e nem justo no tratamento do seu corpo de servidores (SOUTO MAIOR, 2005; AMORIM, 2009).

Mas, para neutralizar reações a eventuais descuidos do empregador estatal, nada mais estratégico do que criar uma segunda categoria de trabalhadores para atender o Estado. Isso, em grande parte, justifica a razão da adoção da terceirização pela Administração Pública. Com isso, se dispõe de duas categorias, ambas incapazes de reagir a qualquer violação do Estado. Uma tem base constitucional, pois o próprio Estado estabelece a necessidade de sua existência; outra, para atender necessidades complementares e fazer frente à primeira, impondo a esta uma estima de categoria supérflua, desnecessária e sem razão de ser, não fosse essa razão apenas um preceito constitucional.

A atividade gerencial, como se percebeu no referencial teórico e nas respostas dadas pelos próprios gestores, é recheada de desafios. Esses desafios se relacionam principalmente aos contratos, à fiscalização do cumprimento do contrato

e das diversas obrigações, cuja legalidade se comprova por meio de documentos periódicos e à relação dos gestores com os próprios terceirizados (AMORIM, 2009).

No entanto, também constitui desafio para os gestores usar de seus conhecimentos e habilidades para treinar e transmitir experiências a todos os seus comandados, tanto do quadro efetivo quanto dos trabalhadores subordinados a outros vínculos contratuais, como no caso da terceirização. Aliás, a contratação de pessoas por meio da terceirização pode levar o gestor a presumir que o indivíduo contratado deva chegar pronto e experiente, apto a atender de imediato todas as expectativas da contratante. E, caso o profissional não chegue pronto para “funcionar”, como se presumiu ao contratá-lo, soa como se tivesse sido adquirido um produto com defeito de fábrica e que pode ser devolvido á loja tão logo se constate seu mau funcionamento. A flexibilização das relações de trabalho presente na terceirização permite, como se o trabalhador fosse mero produto, trocá-lo ou simplesmente devolvê-lo; treiná-lo seria um novo gasto (de tempo e dinheiro), além de desgastar a gestão.

Investir em treinamento e qualificação de um terceirizado na Administração Pública pode até mesmo assumir um sentido indesejável de reinvestimento e retrabalho, além de aticar o espírito crítico dos servidores públicos, já que esse investimento poderia se destinar aos próprios concursados. Essa opção, aliás, além de economicamente saudável, ajudaria a manter um clima de positividade e de coesão organizacional.

Essas ponderações ensejam ainda outra reflexão: a necessidade de uma nova contratação por meio da terceirização (ou outra forma) talvez se deva exatamente ao fato de não ter sido dispensado aos servidores – mão-de-obra de que, muitas vezes, o ente público já dispõe – o treinamento adequado, a atenção necessária ou, ainda, não ter esperado o tempo certo para colher os frutos.

A terceirização permite, assim, antecipar à estação dos frutos e ignorar aqueles que porventura surjam fora do momento desejado.

Figuradamente, a possibilidade de buscar no mercado torna sem valor o fruto do próprio quintal. Para uma organização pública, esse fruto doméstico, já

desnecessário, ganha ares de enfeite e representa um incômodo, já que se trata de algo a justificar à administração superior ou à consciência do próprio administrador.

O presente trabalho apresenta algumas limitações. Uma delas é não ter ouvido a opinião dos representantes de todos os segmentos envolvidos no processo de terceirização. Na coleta de dados, ouviu-se a posição apenas dos gestores do órgão público contratante. Contudo, admite-se que, se fossem ouvidos também os gestores das empresas contratadas, os servidores da contratante e os funcionários das contratadas, certamente haveria uma compreensão mais rica dos impactos provocados por essa prática, tanto na organização, quanto nas diversas categorias de pessoas nela envolvidas.

Porém, o principal fator limitador deveu-se à vinculação do pesquisador ao órgão retratado. Isso, sem dúvida, impõe limite à exposição de todas as observações. Tem-se em conta que o trabalhador deve cuidar da imagem da organização que o emprega e preservar as pessoas com quem estabelece laços afetivos. Como o critério metodológico deste trabalho envolveu a abordagem de gestores, pessoas num patamar hierárquico importante, há, por questão de respeito, até mesmo um acanhamento natural. Mesmo os colegas terceirizados veem com desconfiança alguém que se propõe a pesquisar um assunto tão melindroso. Terceirização não é um assunto que se pode debater abertamente num ambiente de trabalho de múltiplos vínculos contratuais. Esses colegas quase sempre se sentem ameaçados, o que impõe certo pudor às discussões, por razões éticas ou afetivas. Disso resulta que nem todos os fatos devem ser plenamente expostos, assim como, por prudência, gratidão e respeito, nem todas as nossas questões familiares devem ser comentadas, quanto mais dissecada, publicamente.

Percebe-se que o tema Terceirização é amplo, contundente e inesgotável. Assim, podem ser sugeridas novas pesquisas. Como contribuição aos futuros pesquisadores acerca deste tema sugere-se a abordagem de diferentes tratamentos para servidores efetivos e trabalhadores terceirizados ou sujeitos a outros vínculos contratuais; configura uma discrepância, por exemplo, a obrigatoriedade do registro eletrônico de ponto para os servidores da IFES considerada neste trabalho e a dispensa de tal obrigação para os demais contratados.

Nessa mesma linha de raciocínio pode-se enfatizar que regimes diferentes de trabalho, como vem ocorrendo nas instituições públicas, geram prejuízos de ordem psicológica, redução do nível de convivência, perda de direitos, descaso do empregador, esfacelamento e conflitos de interesses.

Apesar de tudo isso, é importante haver um clima organizacional propício à produtividade e à convivência. Dessa forma, é necessário que os espíritos sejam serenos, superem as diferenças e se adaptem às mudanças.

O ambiente organizacional é um espaço sagrado. Trabalhar, tanto é uma necessidade quanto um privilégio; é, ao mesmo tempo, uma demonstração de capacidade e de merecimento; é uma oportunidade de servir e de crescer. Por meio do trabalho, tanto se obtém ganho financeiro para a realização de sonhos ou necessidades vitais, como se tem oportunidade de realização pessoal, por meio da prática dos dons e do exercício das competências. Portanto, é preciso haver harmonia e espírito de colaboração para que sejam atingidos os benefícios desejados pelas organizações e pelo trabalhadores. Pode-se sugerir, nesse sentido, pesquisa com ênfase na importância da resiliência nos ambientes organizacionais de múltiplos vínculos contratuais e nas relações interorganizacionais e interpessoais no processo de terceirização.

Deseja-se que este trabalho possa contribuir para a discussão do assunto terceirização no ambiente acadêmico, servindo de respaldo a argumentações futuras, dada a pujança do assunto, o nível dos autores referenciados e o número crescente de trabalhos voltados para essa temática.

Deseja-se ainda que esta pesquisa sirva de embasamento para a IFES abordada, no tocante às pautas de RH, bem como às entidades representativas da classe dos trabalhadores da administração pública e, ainda, aos trabalhadores terceirizados.

Por fim, esta pesquisa contribui também para enriquecimento do conhecimento e aguçamento do senso crítico do próprio autor, cujo olhar questionador se volta para a importância social do trabalho, assim como para os reflexos da flexibilização e da globalização, forças que impõem novas formas e novas relações de trabalho, alterando valores humanos e sociais sujeitos, mesmo no seio da administração pública, às circunstâncias capitalistas e às regras do mercado.

REFERÊNCIAS

- AMORIM, Helder Santos. *Terceirização no Serviço Público*: uma análise à luz da nova hermenêutica constitucional. São Paulo: LTR, 2009.
- ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao Trabalho?* ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade no mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 2011.
- ARAÚJO, Jacir Pinto de; MERIGHI, Antônio Ademir. *Brasil está aprendendo a terceirizar*. Disponível <<http://www.piconsultoria.com.br/artigos.html>>. Acesso em: 15 maio 2014.
- AUGUSTO JR *et al.*. Terceirização no setor público brasileiro. In: DAU, Denise Motta; RODRIGUES, Iram Jácome; CONCEIÇÃO, Jefferson José da. *Terceirização no Brasil*: do discurso da inovação à precarização do trabalho (atualização do debate e perspectivas). São Paulo: Annablume, 2009.
- BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.
- BERG, Ernesto Artur. *Administração de Conflitos*: abordagens práticas para o dia a dia. Curitiba: Juruá Editora, 2011.
- BARTHÉLEMY, Jérôme. Os sete pecados capitais da terceirização; RAE executivo, vol. 3, nº 1, fev/abr 2004 (p. 63-79).
- BORGES, Ângela; DRUCK, Maria das Graças. *Crise Global, terceirização e exclusão no mundo do trabalho*. Salvador: Caderno CRH, 1993.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Instituições, Bom Estado e Reformas da Gestão Pública*. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado – RERE, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 1, março, 2005. Disponível : <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 15 maio 2014.
- _____. *Administração pública e de empresas*: duas coisas muito diferentes. Disponível : <[bresserpereira.org.com](http://www.bresserpereira.org.com)>. Acesso em: 15 maio 2014.
- CANÇADO, Vera L.; FERNANDES, Maria Elizabeth Rezende; SARSUR, Amyra Moyzes; STEUER, Ruth. *Práticas e Desafios da Gestão Frente à Nova Arquitetura Organizacional*: Reflexões Teóricas. Recife: ANPAD, 2002.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Terceirização no Setor Público: encontros e desencontros. In: FORTINI, Cristiana (coord.) *et al.*. *Terceirização na Administração*: estudo em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 47-70.
- CASTELLO, Daniel. *Você recruta pessoas com as competências essenciais?* Disponível: <<http://www.endeavor.org.br/artigos/gente-gestao/recrutamento/voce-recruta-pessoas-com-as-competencias-essenciais>> Acesso em: 01 junho 2014.

- CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa; JORGE NETO, Francisco Ferreira. *Terceirização na Administração Pública: breves notas.* Revista Jurídica Consulex. Ano XIV. nº 335. 01/01/2011. São Paulo: Consulex, 2011, p. 30-31.
- _____. *O Empregado Público.* São Paulo: LTR, 2012.
- CAVALCANTI, Leonardo Espí. *Avaliação da flexibilização das relações de trabalho nas empresas filiadas ao Sindicato das Indústrias de Material Plástico de Minas Gerais.* 2006. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Fundação Pedro Leopoldo, p. 47-48.
- CHILD, John. Organização: *Princípios e prática contemporâneos.* São Paulo: Saraiva, 2012.
- COSTA, Márcia da Silva. *Terceirização/partneria e suas implicações no âmbito jurídico-sindical.* São Paulo: Revista de Administração de Empresas, jan/1994, p. 6-11.
- CRAWFORD, Richard. *Na era do capital humano.* São Paulo: Atlas, 1994.
- EITERER, Luiz Henrique. *Projeto de pesquisa: construindo o marco teórico.* Disponível: <<http://lheiterer.blogspot.com.br/2008/01/projeto-de-pesquisa-construindo-o-marco.html>> Acesso em: 13 junho 2014
- FERNANDES, Maria Elizabeth Rezende. *Gestão de múltiplos vínculos de trabalho: um estudo sobre a visão dos dirigentes das maiores empresas que operam no Brasil.* E & G Economia e Gestão, Belo Horizonte, v. 4, n. 7, p. 131-139, jun. 2004.
- FERNANDES, Maria Elizabeth Rezende; CARVALHO NETO, Antonio Moreira; *Gestão de múltiplos vínculos contratuais nas grandes empresas brasileiras.* RAE,.. v. 45, p. 48-59, Edição Especial Minas Gerais, 2005.
- FERREIRA, Victor Cláudio Paradea; CARDOSO, Antonio Semeraro Rito; CORRÊA, Carlos José; FRANÇA Célio Francisco. *Modelos de gestão.* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- FORTINI, Cristiana; DA PIEVE, Flávia Cristina Mendonça Faria. As terceirizações e as contratações temporárias realizadas pela administração pública: distinções entre as duas figuras na LRF. In: FORTINI, Cristiana (coord.) et al.. *Terceirização na administração: estudo em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra.* 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 11-29.
- FRIEDMAN, Thomas L. *O Mundo é plano: uma breve história do século XXI.* São Paulo: Objetiva, 2005.
- GIOSA, Lívio Antonio. *Terceirização: uma abordagem estratégica.* São Paulo: Pioneira, 1993.
- GODOY, A. S. *Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais.* RAC, 35(3), 20-29, 1995.
- GRAHAM, Andrew. *Como escrever e usar estudos de caso para ensino e aprendizagem no setor público.* Brasília: ENAP, 2010.

HAIR JR, Joseph F.; BABIN, Barry; MONEY, Arthur H.; SAMOUEL, Phillip. *Fundamentos de métodos de pesquisa em administração*. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HAMEL, Gary; PRAHALAD, Coimbatore Krishnarao. *Competindo pelo futuro: estratégias inovadoras para obter o controle do seu setor e criar os mercados de amanhã*; tradução de Outras Palavras. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

I CONFERÊNCIA Nacional de Emprego e Trabalho Decente. *Emprego e trabalho decente*: um conceito produtivo para o País. Brasília: 2011.

JONES, Gareth R.; GEORGE, Jennifer M.. *Administração contemporânea*; tradução de Maria Lúcia G. L. Rosa. São Paulo: McGraw-Hill, 2008.

FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina. *Manual para Normalização de Publicações Técnico-Científicas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

MAGALHÃES, Yana Torres de; MAGALHÃES, Margareth Geralda Silva; BRASIL, Elvécio Ribeiro. *Qualificação: um desafio à terceirização*. Rio de Janeiro: XXVII Encontro Nacional de Engenharia de Produção, 2008.

MAGALHÃES, Yana Torres de; FERREIRA, Alexandre Magno das Graças; SARAIVA, Luiz Alex Silva; BRASIL, Elvécio Ribeiro. *Competências necessárias e competências exercidas na gestão de contratos de serviços terceirizados em uma empresa do setor de mineração de Minas Gerais*. Revista Contemporânea de Economia e Gestão. Vol. 7, nº 2, jul/dez/2009. (p. 41-52).

MARCELINO, Paula Regina Pereira. *A logística da precarização: terceirização do trabalho na Honda do Brasil*. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de metodologia científica*. São Paulo: Atlas, 2007.

MARTINS, Márcio. *A psicodinâmica do reconhecimento no trabalho de Informática de terceirizados e concursados de uma instituição pública*. 2012. 127f. Dissertação – Departamento de Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

MORITZ, Gilberto de Oliveira, PEREIRA, Maurício Fernandes. *Processo decisório*. Florianópolis: SEAD/UFSC, 2006.

NOGUEIRA, Arnaldo Mazzei. *Teoria geral da Administração para o século XXI*. São Paulo: Ática, 2007.

NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*; São Paulo; Atlas, 2011.

OLIVEIRA, Marco A. *Terceirização: estruturas e processos em xeque nas empresas*. São Paulo: Nobel, 1994.

PAIXÃO, Cristiano. *Terceirização: o trabalho como mercadoria*. Tribuna do Brasil-UnB - SindjusDF, Brasília, 02 abr. 2006.

PASTORE, José. *A terceirização nas empresas estatais*. O Estado de São Paulo, São Paulo, 02 jul. de 2013(a). Disponível:

<<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,a-terceirizacao-nas-empresas-estatais>>. Acesso em: 25 mar. 2013.

_____. *Polêmica da Terceirização*. O Estado de São Paulo, São Paulo, 07 ago. 2013(b). Caderno Economia & Negócios.

PEREIRA, Maria José Lara de Bretas; FONSECA, João Gabriel Marques. *Faces da decisão: as mudanças de paradigmas e o poder da decisão*. São Paulo, Makron Books, 1997;

POCHMANN, Márcio. *SINDEEPRES 15 Anos – A superterceirização dos contratos de trabalho*. Campinas: SINDEEPRES, 2007.

RAMOS, Dora Maria de Oliveira. *Terceirização na administração pública*. São Paulo: LTr, 2001.

RIES, Al. *Foco: uma questão de vida ou morte para a sua empresa*. Tradução de Maria Cláudia Santos R. Ratto. São Paulo: Makron Books, 1996.

RIFKIN, Jeremy. *O fim dos empregos: o declínio inevitável dos níveis dos empregos e a redução global de trabalho* (tradução de Ruth Gabriela Bahr). São Paulo: Makron Books, 1995.

ROBORTELLA, Luiz Carlos Amorim. *Terceirização: tendências em doutrina e jurisprudência*. Revista Trabalho & Doutrina. São Paulo, nº 21, jun. 1999, p. 32.

RUSSO, Giuseppe Maria. *Diagnóstico da cultura organizacional: o impacto dos valores organizacionais no desempenho das terceirizações*. Rio de Janeiro: Elsevier 2010.

SARATT, Newton; SILVEIRA, Adriano Dutra da; MORAES, Rogério Pires. *Gestão plena da terceirização: o diferencial estratégico*. Rio de Janeiro: Qualitymark Ltda., 2008.

SARSUR, Amyra Moyzes; CANÇADO, Vera L.; FERNANDES, Maria Elizabeth Rezende; STEUER, Ruth Sílvia. *Repensando as relações de trabalho: novos desafios frente aos múltiplos vínculos de trabalho*. II ENEO. Anais. Recife: 2002.

SEKIDO, Amelia Midori Yamane. *Terceirização na administração pública: a gestão e a fiscalização dos contratados*. Dissertação, Universidade Gama Filho, 2010.

SILVA, Ciro Pereira da. *A Terceirização responsável: modernidade e modismo*. São Paulo: LTr, 1997.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. *Terceirização na administração pública: uma prática inconstitucional*. Boletim Científico. Brasília: ESMPU, 2005.

TERCEIRIZAÇÃO, A questão da. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 17 ago. 2013. Caderno Opinião, p. 8.

SROUR, Robert Henry. A que veio a terceirização. In: PAGNOCELLI, Dernizo. *Terceirização e parceirização: estratégias para o sucesso empresarial*. Rio de Janeiro: JB, 1993, p. 148-156.

TREINAMENTO no trabalho (OJT) para gerentes (69 conselhos para formar pessoas competentes) / Komatsu Career Creation Ltd. Tradução de Zelinda Tomie Fujikawa; Belo Horizonte, MG: Fundação Christiano Ottoni, Escola de Engenharia da UFMG, 1995.

VALENTE, Mônica. A terceirização nos serviços públicos: trabalho decente e serviço público de qualidade. In: DAU, Denise Motta; RODRIGUES, Iram Jácome; CONCEIÇÃO, Jefferson José da. *Terceirização no Brasil: do discurso da invocação à precarização do trabalho (atualização do debate e perspectivas)*. São Paulo: Annablume, 2009.

VIANA, Marcio Túlio; DELGADO, Gabriela Neves; AMORIM, Helder Santos. *Terceirização – aspectos gerais – a última decisão do STF e a Súmula N. 331 do TST – novos enfoques*. São Paulo: Revista LTr, mar. 2011.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e método*. Porto Alegre: Bookman, 2010.

WOOD JR., Thomaz. *Fordismo, toyotismo e volvismo: os caminhos da indústria em busca do tempo perdido*. São Paulo: RAE, set./out. 1982.

APÊNDICES

APÊNDICE A: ROTEIRO DA ENTREVISTA

1. As principais vantagens alegadas para a adoção da terceirização são a redução de custos e aumento da qualidade e da produtividade. No seu espaço de atuação essas vantagens são alcançadas?
2. De que forma as vantagens referidas na pergunta nº 1 podem ser percebidas?
3. Como o trabalho terceirizado auxilia na execução das tarefas sob sua responsabilidade gerencial?
4. Percebe-se diferença de comprometimento e engajamento entre servidores efetivos e terceirizados?
5. Como é o relacionamento entre a contratante e as empresas contratadas?
6. Classifica-se a terceirização em três tipos: (1) tradicional: o preço é decisivo; (2) de risco: há intermediação de mão-de-obra e (3) com parceria: repasse de atividades acessórias a parceiros especializados que propiciam agilidade e foco na atividade principal. Qual desses tipos se pratica no seu âmbito de gestão?
7. Quais são os maiores desafios e riscos enfrentados por um gestor de contrato de terceirização e de equipes sujeitas a múltiplos vínculos contratuais? Por quê?
8. As metas e os objetivos dos contratos constituem por si só um desafio aos gestores?
9. Que cuidados são adotados com o fim de minimizar os riscos referentes à elaboração dos contratos?
10. Que cuidados são adotados quanto à documentação que deve ser periodicamente entregue pelas contratadas para atestar a legalidade de seus procedimentos?
11. Que cuidados são tomados no relacionamento com os terceirizados que trabalham no mesmo ambiente que seus comandados diretos?

APÊNDICE B: ROTEIRO DO QUESTIONÁRIO

| Situações de risco relacionadas à documentação: legalidade da terceirização | | | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------------------|-----|-----|
| SITUAÇÕES VERIFICADAS NA LITERATURA | POSIÇÕES DOS GESTORES | | | |
| | Essa situação realmente representa risco? | Isso acontece/aconteceu na sua área de atuação? | SIM | NÃO |
| 01) Inicia-se a prestação de serviço sem que o contrato esteja formalizado e/ou devidamente assinado. | | | SIM | NÃO |
| <i>Comentário adicional espontâneo:</i> | | | | |
| 02) Inexistência ou falhas de controle em relação aos itens contratuais como vigência, valores e obrigações. | | | SIM | NÃO |
| <i>Comentário adicional espontâneo:</i> | | | | |
| 03) O pagamento à contratada se condiciona à entrega da documentação fiscal, trabalhista e previdenciária, mas, mesmo sem seu fornecimento, a contratante não executa a cobrança por falta de controle. | | | SIM | NÃO |
| <i>Comentário adicional espontâneo:</i> | | | | |
| 04) A contratante controla a entrega da documentação, mas não analisa a veracidade e o correto pagamento dos valores de vale-transporte, vale-refeição etc., sem incidência de encargos, com impacto de FGTS, INSS e IRRF e pagamentos fora da folha de pagamento (prêmios, horas extras e adicionais), entre outros. | | | SIM | NÃO |
| <i>Comentário adicional espontâneo:</i> | | | | |
| 05) Poucas organizações que terceirizam serviços realiza a análise da documentação e, destas, um número irrisório bloqueia o pagamento por não envio ou envio de documentos com irregularidade. | | | SIM | NÃO |
| <i>Comentário adicional espontâneo:</i> | | | | |
| 06) A conferência da documentação é feita por gestores operacionais sem conhecimento técnico suficiente para avaliar a sua qualidade. Eles, no máximo, conferem a lista de documentos entregues com a documentação exigida no contrato. | | | SIM | NÃO |
| <i>Comentário adicional espontâneo:</i> | | | | |
| 07) A renovação do contrato contemplando novos prazos, escopo de serviço e preços ocorre sem a devida oficialização, através de novos aditamentos. | | | SIM | NÃO |
| <i>Comentário adicional espontâneo:</i> | | | | |
| 08) Empregados de terceiros realizam atividade semelhante ou a mesma que funcionários da tomadora e/ou atuam no mesmo ambiente sem uma separação ou identificação, gerando possibilidade de vínculo empregatício. | | | SIM | NÃO |
| <i>Comentário adicional espontâneo:</i> | | | | |
| 09) Em algumas empresas, os terceiros recebem ordens diretas “administrativas” (subordinação jurídica) de funcionários da empresa tomadora do serviço e são tratados como se fossem subordinados diretos. | | | SIM | NÃO |

| | | | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|-----|-----|-----|
| <i>Comentário adicional espontâneo:</i> | | | | |
| 10) São realizadas contratações de pessoa jurídica composta por uma única pessoa com exclusividade na prestação do serviço, comuns da área de tecnologia da informação, sem os devidos cuidados. | SIM | NÃO | SIM | NÃO |
| <i>Comentário adicional espontâneo:</i> | | | | |
| 11) Empregados de terceiros realizam atividades fora do escopo contratado para suprir uma necessidade imediata da empresa, normalmente por solicitação dos próprios gestores. | SIM | NÃO | SIM | NÃO |
| <i>Comentário adicional espontâneo:</i> | | | | |
| 12) Não há controle efetivo das subcontratações e existem casos em que não há conhecimento e/ou validação das áreas gestoras da empresa tomadora; | SIM | NÃO | SIM | NÃO |
| <i>Comentário adicional espontâneo:</i> | | | | |
| 13) Existem desvios de função entre o serviço contratado e efetivamente realizado; | SIM | NÃO | SIM | NÃO |
| <i>Comentário adicional espontâneo:</i> | | | | |
| 14) Existe geração de passivo trabalhista nos casos de reaproveitamento de recursos, por exigência da empresa tomadora, na substituição de fornecedor, sem verificação de cumprimento das obrigações pelo antigo prestador; | SIM | NÃO | SIM | NÃO |
| <i>Comentário adicional espontâneo:</i> | | | | |
| 15) Ocorrem processos trabalhistas de terceiros, com requerimentos de vínculo empregatício e pagamento de horas extras. Usualmente as tomadoras são condenadas porque não possuem evidências de controles; | SIM | NÃO | SIM | NÃO |
| <i>Comentário adicional espontâneo:</i> | | | | |
| 16) São feitas autuações pela fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego; | SIM | NÃO | SIM | NÃO |
| <i>Comentário adicional espontâneo:</i> | | | | |
| 17) Ministério Público do Trabalho, por meio de termos de ajustes de conduta ou procedimentos investigatórios, visa ao ingresso de ação civil pública, podendo obrigar a reintegração de todo um setor terceirizado. | SIM | NÃO | SIM | NÃO |
| <i>Comentário adicional espontâneo:</i> | | | | |